

LE PROBLÈME DES SANCTIONS DOUANIÈRES EN PAYS RHÉNANS



Thèse pour le doctorat
sciences économiques et politiques présentée et soutenue
le 31 Janvier 1923 à 3 heures $\frac{1}{2}$

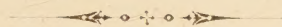
PAR
DIDIER POULAIN



Président : Monsieur ALLIX
Suffragants : { MM. *Ris*
Dolleans

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni im-
pro-
bation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

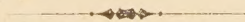
LE PROBLÈME DES SANCTIONS DOUANIÈRES EN PAYS RHÉNANS



Thèse pour le doctorat
sciences économiques et politiques présentée et soutenue
le Janvier 1923 à heures

PAR

DIDIER POULAIN



Président : Monsieur ALLIX

Suffragants : { MM

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE.

- Manuel de Science et de Législation Financière. (M. Edgard-Allix.)
Bulletin Mensuel de la Chambre de Commerce Française dans les
Provinces Rhénanes (de mars 1921 à février 1922).
Bulletin Mensuel des Revues Allemandes (édité par le Haut Com-
missariat de la République Française dans les territoires Rhé-
nans). (de mars 1921 à février 1922.)
Bulletin de Presse (édité par le Haut Commissariat de la République
Française dans les Provinces du Rhin). (de mars 1921 à février
1922.)
Le Traité de Versailles.
L'Arrangement du 28 juin 1919.
Recueil des Ordonnances douanières de la Haute Commission Inter-
alliée dans les Territoires Rhénans et des Règlements d'applica-
tion et Décisions du Comité Directeur des Douanes.
Rapport du Comité des Experts au Conseil Suprême.
Rapports du Comité Directeur des Douanes à la Haute Commission
Interalliée dans les Territoires Rhénans.
Procès Verbaux des séances de la H. C. I. T. R.
Circulaires et lettres du Comité Directeur des Douanes.
Rapports lettres et circulaires divers de la H. C. I. T. R. et du Comité
Directeur des Douanes.
Recueil des Ordonnances, Instructions et Décisions de la H. C. I. T. R.
Revue Rhénane.
Conséquences Economiques de la Paix (J. Keynes).
Nouvelles considérations sur les conséquences économiques de la
Paix (J. Keynes).
La Province Rhénane et la Westphalie (Yves Guyot).
Revue des Sciences Politiques.
Jahrbücher für national Economik und Statistik (Elster).

POSITION DE LA QUESTION.

L'Etude du problème douanier en Pays Rhénans comporte l'examen non seulement des difficultés techniques rencontrées lors de la mise en vigueur des sanctions, mais aussi celui de leurs répercussions politiques, sociales et économiques.

Pour cela, il importe de situer la question dans son cadre naturel, c'est-à-dire d'étudier les conditions spéciales d'existence des Territoires Rhénans dans le plan économique, politique et social, voir la pénétration ou l'indépendance relative des industries et du commerce des pays de la rive droite et de la rive gauche du Rhin, enfin les rapports que les uns et les autres peuvent avoir de concert ou séparément avec l'étranger.

Auparavant, il aura fallu étudier l'origine et l'histoire des sanctions douanières, leur assiette juridique et les argumentations opposées des alliés et de l'Allemagne.

En définitive, avec les résultats financiers, considérer les conséquences entraînées dans différents ordres par la saisie des douanes de l'Ouest et l'institution de la nouvelle ligne.

Le service des licences, branche annexe du service des Douanes devra faire l'objet d'un examen approfondi.

Nous nous proposons de suivre pour l'étude de l'ensemble de ces questions, le plan suivant :

PLAN ET TABLE DES MATIÈRES.

1^{re} PARTIE.

Les Origines.

	Page
<i>Chapitre I.</i> — Historique des Sanctions	7
„ <i>II.</i> — Le Nouveau Régime Douanier des provinces Rhénanes envisagé au point de vue Juridique	12
„ <i>III.</i> — Le Nouveau Régime Douanier des provinces Rhénanes envisagé au point de vue Economique	15
„ <i>IV.</i> — Le Nouveau Régime Douanier des Provinces Rhénanes envisagé au point de vue Politique	20
„ <i>V.</i> — Sources Juridiques du Nouveau Régime Douanier des Provinces Rhénanes. La Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans	26

2^e PARTIE.

La Mise en vigueur des Sanctions sur la ligne de l'Ouest.

<i>Chapitre VI.</i> — Institution d'un Comité Interallié des Douanes	31
„ <i>VII.</i> — Exécution des Ordres de la Conférence de Londres en ce qui concerne la Frontière extérieure des Terri- toires Occupés. Le Service de Délivrance des Licences. Le Service contre l'évasion des capitaux. Le Service de surveillance des Importations et Exportations. — Le Zollgrenzkommissariat. — Autres Services	35
„ <i>VIII.</i> — Tarif à appliquer sur la Frontière séparant l'Allemagne des Pays étrangers à l'Ouest. L'Ordonnance 77	39

3^e PARTIE.

La ligne Douanière du Rhin.

<i>Chapitre IX.</i> — Organisation de cette ligne. — Principe généraux. — Organisation allemande des Douanes. — Caractères de la frontière à organiser. — La question du personnel. — Organisation de la ligne. — Organisation du Ser- vice actif. — Le contrôle allié	42
„ <i>X.</i> — Le tarif douanier à appliquer sur la nouvelle frontière. — Droits d'entrée. — Droits à la sortie vers l'Alle- magne	55
„ <i>XI.</i> — Remarques particulières. — Transit. — Le nouveau régime douanier et l'article 269 du Traité de Versailles. — L'admission et l'exportation temporaire. — Les exemptions douanières. — Les modifications de tarif (tabac — vins — cuirs — choucroute — vinaigre —	

	Page
saccharine). — Embouteillage des voies ferrées et du Rhin au début de l'installation de la nouvelle ligne. — La question des colis postaux. — Mauvaise volonté du personnel allemand. — La contrebande. — Recouvrement des taxes intérieures de consommation, perçues sur certains produits importés. — Ordonnance 81 .	60

4^e PARTIE.

Le Régime des Licences. — Les Sanctions Pénales.

<i>Chapitre XII.</i> — Le Régime des licences. — Remarques particulières (Alsace-Lorraine. — Territoire de la Sarre. — Marchandises transitaires. — Admission temporaire. — Ressort de compétence). — Organisation administrative	85
„ <i>XIII.</i> — Mesures éventuelles de protection prévues par le Reich contre le service interallié des licences	93
„ <i>XIV.</i> — Le Comité des Experts	96
„ <i>XV.</i> — Le régime de l'alcool. Le régime du charbon	100
„ <i>XVI.</i> — Les Sanctions Pénales et les Tribunaux compétents. — Pénalités encourues.	105

5^e PARTIE.

Résultats et conséquences.

<i>Chapitre XVII.</i> — Résultats Financiers	110
„ <i>XVIII.</i> — Conséquences Financières	115
„ <i>XIX.</i> — Conséquences économiques politiques et sociales . .	118
„ <i>XX.</i> — La levée des Sanctions Douanières	125
„ <i>XXI.</i> — Conclusion	129

LES ORIGINES.

I

HISTORIQUE DES SANCTIONS DOUANIÈRES.

Pendant la période d'armistice, c'est-à-dire depuis le 11 novembre 1918 jusqu'à l'institution de l'état de paix le 10 janvier 1920, les Pays Rhénans ont été soumis à une occupation d'un caractère exclusivement militaire. Cette période ne fut qu'un prolongement de l'état de guerre. Les questions économiques, sans être complètement abandonnées étaient reléguées au deuxième plan des préoccupations immédiates. Le Régime commercial des Pays Occupés était soumis à une organisation d'une telle simplicité que pratiquement elle ne semblait relever que du hasard et de la fraude.

Les Alliés, toujours soumis à la législation de guerre, restaient régis par le principe d'interdiction de commercer avec l'ennemi, principe sanctionné en France par une loi votée par la Chambre au début des hostilités ; d'autre part, s'il n'y avait pas de barrière douanière entre les pays occupés et le reste de l'Allemagne, il n'en existait pas moins des entraves sérieuses à la circulation des marchandises et des individus du fait de la surveillance des éléments militaires d'occupation.

Du côté allemand, on avait un besoin violent de certains produits que le blocus n'avait pas permis d'importer pendant les hostilités. D'autre part, les marchandises d'origine allemande étaient particulièrement avantageuses pour les alliés en raison de la baisse du mark et de l'inertie de leur valeur-étiquette que les maintint assez longtemps à des prix relativement réduits pour qui les payait en monnaie moins avariée que le papier du Reich. Ces facteurs provoquèrent dans les deux sens un trafic illégal d'une importance consi-

dérable que les cordons douaniers, trop inconsistants, furent impuissants à enrayer.

C'est à cette époque qu'apparaissent les Sections Economiques destinées à doubler les Etats-Major pour l'étude des affaires civiles, économiques et financières.

« Les Sections Economiques puisèrent aux sources du recrutement « que leur donnait le maintien aux Armées d'un grand nombre d'officiers de complément spécialistes dans la vie civile ; elles furent « chargées de missions très variées et entre autres celle d'accorder « au commerce des autorisations d'entrée et de sortie, autrement dit « des *dérogations* au principe interdictif qui devait régner jusqu'à « l'avènement de l'état de Paix. » (Ch. Brouilhet).

Cet état de paix devait logiquement amener leur suppression. On parla un moment de les centraliser à Paris, solution peu différente de la précédente en ce sens que leur tâche fût devenue très réduite et leur influence illusoire.

Monsieur Tirard, Contrôleur Général de l'Administration des Territoires Occupés, intervint et leur permit d'accomplir leur destinée en les réunissant sous son autorité et en les y maintenant avec une dénomination et des attributions un peu différentes quand il devint Président de la Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans.

Le système des dérogations n'empêcha pas que l'Allemagne n'étant plus maîtresse de sa frontière occidentale, celle-ci ne devint une trouée profonde dans son enceinte douanière ; ce fut la fameuse « Trouée de l'Ouest », par laquelle lui échappait partiellement le contrôle de son commerce international.

Les protestations de l'Allemagne furent d'ailleurs considérablement exagérées et furent davantage un moyen de chantage qu'une véritable manifestation de sa détresse.

En janvier 1920, la situation change. L'occupation militaire se complète et se tempère d'une organisation administrative civile ; la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans. L'Allemagne reprend entièrement le contrôle économique des Territoires Occupés et l'occupation demeure exclusivement garnisaire et administrative.

Pendant tout le cours de cette période, la France assista impuissante au boycottage économique que lui infligeait le Reich au mépris des articles 264 à 267 du Traité de Versailles. Les prix des

marchandises variaient suivant le pays destinataire ; les licences (1) étaient arbitrairement accordées ou refusées ; la situation devint si défavorable à nos commerçants que de nombreuses protestations s'élevèrent, réclamant la mise en vigueur de l'article 270 du Traité : l'institution d'une ligne douanière sur le Rhin.

Malheureusement, la Haute-Commission ne pouvait rien. L'article 270 était inapplicable dans cet ordre d'idée. D'ailleurs, toutes mesures économiques étaient au delà de sa capacité. Il faut que des événements extérieurs provoquent, par l'institution des sanctions économiques, une modification de la situation restée alors stationnaire jusqu'en mars 1921.

Ces événements sont l'enchaînement des difficultés d'application du Traité, difficultés causées par la mauvaise volonté de l'Allemagne.

Celle-ci a assumé à Versailles les obligations de réparer les dommages causés et de réduire l'importance de son armée dans des proportions acceptées par elle ; ce sont là deux clauses importantes qui conditionnent la politique des Alliés entre eux et envers l'Allemagne depuis la ratification du Traité jusqu'à l'époque actuelle.

Pendant tout le cours de l'année 1920 et le début de 1921, nous voyons l'Allemagne tenter d'échapper à ses obligations. Les Alliés se concertent, dans les conférences et entrevues de San Rémo, Hythe et Boulogne. Le 23 juin 1920, ils rappellent au Gouvernement du Reich que son armée doit être réduite à 100.000 hommes et ils exigent la dissolution de la Sicherheitspolizei.

Enfin, le 5 juillet et pour la première fois depuis la signature du Traité, les délégués allemands et alliés se rencontrent à Spa. Devant l'attitude énergique des Alliés, l'Allemagne s'incline et signe un accord que les Chambres françaises ratifient sans enthousiasme les 30 et 31 juillet. Celui-ci marque un recul sensible par rapport au Traité, mais on y voit apparaître la menace formelle d'une sanction précise : l'occupation de la Ruhr.

Or l'Allemagne n'exécute pas plus l'accord de Spa qu'elle n'a exécuté le traité. Elle ne livre pas la qualité de charbon promise et elle ne désarme pas dans les proportions requises.

Les Alliés se rencontrent de nouveau à Paris et préparent un ensemble de conditions qui seront soumises à l'Allemagne à la Con-

(1) Voir à la 4^{ème} Partie le régime des licences.

férence de Londres. Si celle-ci n'y souscrit pas, des sanctions seront prises :

- 1^o Occupation de Dusseldorf, Duisbourg, Ruhrort.
- 2^o Taxe prélevée sur l'exportation en pays alliés des marchandises allemandes.
- 3^o Institution d'une ligne douanière sur le Rhin et saisie des douanes de l'Ouest.

L'Allemagne laisse expirer sans répondre le délai qui lui avait été imparti.

En conséquence, le 7 mars, les bouches de la Ruhr sont occupées ce qui accroît d'autant les « besetzten Gebiete » qui correspondent à ce que nous appellerons au cours de cette étude les Territoires Rhénans. Les alliés préparent respectivement la législation nécessaire au prélèvement de 50 % à opérer sur les exportations allemandes.

Le Conseil Suprême télégraphie à la Haute-Commission de saisir les douanes de l'Ouest et institue la ligne du Rhin.

Ce même jour, le 8 mars, la Haute-Commission se substitue au Reich pour la perception des droits de douane sur la frontière extérieure. Dès le 20 avril, la nouvelle ligne entre en vigueur. Et le 10 mai, le service interallié des licences commence à fonctionner.

Ces mesures économiques marquent pour les Pays Rhénans le début d'une troisième phase de l'occupation. Alors que la première, de novembre 1918 à janvier 1920 avait été uniquement militaire, la deuxième de janvier 1920 à mars 1921, militaire et administrative, celle-ci, la troisième, militaire, administrative et économique, présente les caractères d'une pénétration plus profonde dans la vie même de la province. C'est un démembrement supplémentaire de la souveraineté du Reich, qui en profitera pour crier sans y croire au séparatisme et même à l'annexion !

La situation politique et économique amène les alliés à se réunir de nouveau à Londres en avril et à sommer le Reich de souscrire enfin à leur plan remis à neuf de désarmement et de réparation. L'occupation de la Ruhr serait la sanction d'un refus.

Plus heureusement inspirée qu'en mars, l'Allemagne se soumet et accepte le programme qui lui est offert.

Immédiatement, certains organismes commerciaux allemands en déduisent que le régime douanier rhénan devient caduque et proclament le droit pour le Reich d'en reprendre le contrôle. Cette prétention est inadmissible. Les alliés n'ont pas promis à l'Alle-

magne en lui adressant leur ultimatum que les sanctions seraient levées. Ils ont simplement menacé d'en prendre de nouvelles en cas de refus.

D'ailleurs, les sanctions en vigueur sont des sanctions d'exécution. Elles sont logiquement valables pour autant que l'Allemagne n'aura pas commencé de réaliser ses engagements et confirmé pendant un certain temps par sa bonne volonté sa manifestation toute théorique de l'acceptation des conditions alliées.

C'est seulement le 13 août que le Conseil Suprême veut bien décider en principe la levée des sanctions économiques. Mais cette suppression est soumise à l'acceptation par l'Allemagne de certaines conditions, notamment le maintien d'un organisme allié de contrôle sur le service des licences. Le Reich fait des réserves et n'accepte sans restrictions que le 22 septembre,

Les sanctions sont alors levées le 30 septembre.

L'occupation des Pays Rhénans rentre dans une quatrième phase de son histoire. Elle est marquée par le recul des prérogatives économiques des alliés dans des conditions encore vagues et mal établies en raison du désaccord des délégués du Comité de Surveillance. (1)

(1) Voir chapitre XIV.

II

LE NOUVEAU RÉGIME DOUANIER DES PROVINCES RHÉNANES ENVISAGÉ AU POINT DE VUE JURIDIQUE.

La saisie des recettes des douanes allemandes de la frontière extérieure et l'institution d'une ligne nouvelle sur le Rhin peuvent-elles être considérées comme des conséquences juridiquement valables de la non-exécution du Traité par l'Allemagne ?

Il semble bien que si l'on peut répondre par l'affirmative pour la première de ces mesures, il n'en est pas de même pour la seconde.

Encore, pour la première faut-il considérer que la procédure qui a amené les alliés à saisir les recettes douanières du Reich n'est pas conforme aux termes du Traité. C'est à la Commission des Réparations qu'il appartient de proposer des sanctions ; ce n'est pas au Conseil Suprême. Le texte est très net :

« En cas de manquement par l'Allemagne à l'exécution qui lui incombe de l'une quelconque des obligations visées à la présente Partie du présent Traité (1) la Commission signalera immédiatement cette inexécution à chacune des Puissances intéressées *en y joignant toutes propositions qui lui paraîtront opportunes au sujet des mesures à prendre en raison de cette inexécution.* »

En l'espèce, le Conseil Suprême s'est substitué à la Commission des Réparations, ce qu'il n'avait nullement le droit de faire.

Cette réserve faite, il faut considérer comme absolument régulière la saisie des douanes Ouest de l'Allemagne. Cela ressort sans ambiguïté de l'article 248 :

« Un privilège de premier rang est établi sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands, pour le règlement des réparations et autres charges résultant du présent Traité..... »

(1) Partie VIII — Des Réparations —

D'ailleurs, les Allemands ont relativement peu protesté contre cette mesure et ont réservé la plus grosse part de leur indignation pour la deuxième.

La même réserve quant à la procédure suivie étant faite, examinons si le Conseil Suprême pouvait ordonner à titre de sanction l'installation d'une ligne douanière sur le Rhin.

Le paragraphe 18 de l'annexe II de la 8^e partie du Traité est ainsi conçu :

« Les mesures que les Puissances alliées et associées auront le « droit de prendre en cas de manquement volontaire par l'Allemagne, « et que l'Allemagne s'engage a ne pas considérer comme des actes « d'hostilités, peuvent comprendre des *actes de prohibitions et de « représailles économiques et financières* et, en général, telles autres « mesures que les Gouvernements respectifs pourront estimer nécessaires par les circonstances. »

On voit que les possibilités offertes par cet article sont très larges et peuvent comprendre la mesure en question. Mais là encore, il faudrait que la Commission des Réparations intervienne pour accuser manquement « *volontaire* » (1) de l'Allemagne à ses obligations.

Voyons maintenant une autre partie du Traité, l'article 270 :

« Les Puissances alliées et associées, dans le cas où ces mesures « leur paraîtraient nécessaires pour sauvegarder les intérêts économiques de la population des Territoires allemands occupés par « leurs troupes, se réservent d'appliquer à ces territoires un régime « douanier spécial, tant en ce qui touche les importations que les « exportations. »

Donc, au titre de l'Administration générale des Territoires Occupés, les alliés peuvent imposer le régime douanier qui leur paraît propre à « sauvegarder les intérêts économiques de la population ». L'occupation militaire de « surface » peut, par là, se doubler d'une occupation économique en « profondeur ». Mais on ne saurait considérer cette mesure comme une sanction puisque le Traité l'ayant prévue lui a donné une tout autre destination.

C'est là une mesure de protection de la population rhénane et l'emploi illégal qu'en a fait le Conseil Suprême interdit logiquement de s'en servir à l'avenir dans son but régulier : les Rhénans

(1) Il va sans dire que c'est là une simple critique de la procédure suivie. La mauvaise volonté de l'Allemagne est évidente et ne saurait être mise en doute.

seraient naturellement portés à protester contre une ligne douanière dont le rétablissement éveillerait chez eux le souvenir d'une action coercitive. Comme l'a dit M. Geouffre de Lapradelle : « C'est « au point de vue politique une erreur en même temps qu'au point « de vue juridique une incorrection que de faire jouer l'article 270. « En tous cas, il faudrait que ce fut la Commission des Réparations « qui eût fait cette proposition pour qu'elle soit juridiquement valable »

Il existe d'autres arguments allemands contre les sanctions, mais ces arguments n'ont aucune valeur juridique. On ne peut admettre par exemple la prétention suivante : Comment peut-on prendre des mesures contre le Reich parce qu'il refuse de signer l'accord de Londres ? Celui-ci est une modification du Traité, il n'a donc pas à le reconnaître ; ou alors que l'on revise entièrement les accords de Versailles ! (1)

C'est une plainte étrange que celle du débiteur qui proteste parce qu'on lui accorde des délais et que l'on diminue sa dette !. . .

Les juristes de Berlin disaient encore : Quand a été fixé le régime de l'occupation, les gouvernements alliés et associés ont déclaré au paragraphe 19 de la réponse aux mémoires allemands qu'ils n'useraient pas des dispositions de l'article 270.

Ceci est exact, mais ces juristes oublient que la réponse alliée comporte *in fine* :

« Toutes observations ci-dessus sont formulées sous réserve des « droits reconnus à la Haute-Commission Interalliée pour les Terri- « toires Rhénans de la possibilité de déclarer l'état de siège et de « la *stricte exécution* du Traité de Paix par l'Allemagne. »

Quoi qu'il en soit, il appert que l'installation d'une ligne douanière sur le Rhin n'est pas juridiquement fondée parce que :

1^o) l'initiative n'en a pas appartenu à la Commission des Réparations.

2^o) parce qu'elle est en contradiction absolue avec les termes de l'article 270.

Les arguments de notre bonne foi, surprise par la mauvaise volonté et la duplicité allemandes sont d'ordre sentimental et n'ont aucune base juridique dans quelque texte qu'on cherche à la trouver.

(1) C'est la thèse soutenue maladroitement par le docteur Simons.

III.

LE NOUVEAU RÉGIME DOUANIER DES PROVINCES RHÉNANES ENVISAGÉ AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE.

La Rhénanie et l'Allemagne ont une très grande pénétration économique réciproque. Il est à craindre que les sanctions n'amènent avec elles d'une part une augmentation sensible du coût de la vie dans les Territoires Occupés, et d'autre part une restriction importante à leur développement industriel, agricole et commercial.

Il y a en effet une certaine catégorie de besoins pour lesquels les Territoires Occupés ne peuvent se suffire, particulièrement en ce qui concerne les produits alimentaires. Les territoires de la rive droite y exportent des pommes de terre, de l'orge, du seigle, du lait, du beurre et l'Allemagne du Nord, du bétail et de la viande de boucherie.

Le prix de vente aux consommateurs rhénans de tous ces produits sera nécessairement élevé du montant de la taxe douanière et il n'est pas très équitable que cette charge soit supportée en particulier par la province rhénane alors que c'est l'Allemagne tout entière qui devrait être frappée.

L'industrie du bois sera durement atteinte : Les scieries du Bas-Rhin sont alimentées par la sylviculture de la rive droite.

Il en sera de même pour l'industrie du sucre ; elle comporte deux stades de fabrication dont l'un aboutit au produit brut et l'autre au sucre raffiné prêt à être livré à la consommation ; l'un est l'autre sont le résultat du travail d'usines différentes et parfois assez éloignées. Certaines sont en pays libre et d'autres en Territoire Occupé ; par exemple la « Société Rhénane » possède une fabrique de sucre brut à Dormagen près de Cologne et une raffinerie à Alten près de Dessau ; le sucre serait donc taxé en cours de fabrication entre la

Rhénanie et la Thuringe. Ce cas est loin d'être isolé ; il se présente pour de nombreuses raffineries, les Territoires Occupés ne produisant pas assez de sucre brut pour les alimenter. Mêmes difficultés pour la chocolaterie et la confiserie, industries annexes qui achètent une grosse part de leurs matières premières en Allemagne non occupée et y écoulent ensuite les produits manufacturés.

Les grosses usines métallurgiques de Cologne et des environs, de Düsseldorf, Duisbourg, etc. . . seraient fortement lésées du fait de l'établissement d'une taxe à l'exportation ; elles pourraient plus facilement supporter une charge légère à l'importation sur les matières premières ou les produits semi-manufacturés qu'elles reçoivent de Westphalie ou du Siegerland. Les aciéries van der Zypen, à Cologne-Deutz, emploient le minerai des mines de Wissen a. d. Sieg et les usines Mannstaedt de Troisdorf reçoivent en grande partie leurs matières premières des mines non-occupées du Rhin et de la Westphalie.

Le tableau ci-dessous montre combien, les firmes importantes seront sensibles à l'établissement de la nouvelle ligne douanière. C'est d'ailleurs là un des moyens d'action sur lesquels ils est raisonnable de compter pour amener l'Allemagne à une plus juste compréhension de ses devoirs.

FIRMES	USINES SITUÉES dans les régions occupées par nos troupes	USINES SITUÉES en territoire non occupé
Krupp . . .	Rheinhausen (hauts fourneaux), Benrath (s. de Dusseldorf).	Essen, Bochum, Annen, Hamm, Berlin.
Stinnes . .	A une participation dans la Vulkan.	Gelsenkirchen, Bochum, Berlin.
Mannesmann	Rath, Huckingen.	Witten, Remscheid.
Phoenix . .	Ruhrort.	Borbeck, Hörde, Dortmund, Lippstadt.
Haniel . . .	Duisburg, Dusseldorf.	Oberhausen, Osterfeld, Sterkrude, Gelsenkirchen, Hamburg, Osnabrück, Schwerte.
Thyssen . .	Duisburg, Meiderich, Hamborn.	Dimlaken, Mülheim, Essen.
Deutsche Maschinen- fabrik . . .	Duisburg, Rath.	Wetter, Gelsenkirchen.
Rheinische Stahlwerke	Duisburg, Meiderich.	Essen, Wattenscheid, Hohenlinburg, Kassel.
Klœckner . .	Dusseldorf.	Haspe, Unna, Troisdorf.
Stumm . . .	Dusseldorf.	Essen, Witten, Annen, Haspe, Menden, Brême, Stettin.

A côté de la métallurgie qui est l'industrie la plus importante des pays occupés, d'autres branches importantes, le textile et la confection, sont obligés d'acheter leurs matières brutes ou semi-manufacturées en Territoire non-occupé, bien qu'elles aient également des centres propres de production à Aix-la-Chapelle, Düren, Euskirchen, München-Gladbach etc....

Le district d'Aix-la-Chapelle dispose d'une grande quantité de fuseaux et les matières premières manquantes doivent être importées de l'Allemagne non occupée. La filature d'Eupen qui l'alimentait avant la guerre est devenue par suite de son rattachement à la Belgique et du cours élevé du franc incapable de toute concurrence.

C'est encore l'Allemagne non occupée qui approvisionne les fabriques d'aiguilles d'Aix-la-Chapelle en fil d'acier et l'industrie des wagons en lots de roues.

L'enchevêtrement du trafic et des échanges est ainsi trop étendu et trop touffu dans l'industrie rhénane pour que l'on puisse la diviser nettement en régions de productions différenciées et autonomes.

Dans l'alimentation on verrait la ruine de l'industrie de la margarine. La taxe entraverait tout commerce d'exportation. L'Allemagne fait une très grosse consommation de ce produit mais les principales fabriques, se trouvent en Territoire Occupé. Telles sont les fabriques de conserves de Goch et de Clèves et leurs succursales de Cumerich, Francfort, Neuss, Crefeld. Les usines de Clèves, Crefeld, Cologne (1), Duisbourg produisent à elles seules la plus grande partie de la margarine consommée en Allemagne, et il serait impossible aux pays Rhénans d'absorber leur production.

La région de Cologne fait un commerce très important d'articles de mode avec la rive droite et 90 % de la production de l'industrie de la chaussure sont exportés vers l'Allemagne non occupée. Or, en mars 1921, cette industrie subit une crise telle qu'une partie des fabriques du Palatinat et du Rhin inférieur ont dû fermer leurs ateliers et que celles de Cologne ne travaillent que trente heures par semaine. Déjà, la marchandise ne peut être écoulée qu'à perte. Il est à craindre que dans ces circonstances, les fabricants de chaussures ne puissent supporter une taxe à l'exportation. D'ailleurs, même dans une situation normale, l'industrie des chaussures de la rive gauche du Rhin, après l'établissement de la fron-

(1) Où l'on compte trois centres de production.

tière douanière, ne pourra plus concurrencer les fabriques de chaussures établies en Allemagne non occupée. Elle sera contrainte de limiter sa production, tandis que les fabriques de la rive droite l'augmenteront d'autant.

Toutes les industries en général seraient atteintes par les droits à acquitter sur le charbon d'importation. Non seulement les produits seraient taxés au passage du Rhin à l'exportation, mais encore le coût de fabrication en serait au préalable augmenté des droits perçus sur le combustible et éventuellement sur les matières premières.

Egalement, la production vinicole des Pays Occupés serait dangereusement concurrencée par les vins étrangers.

En définitive, il faut considérer que, sur la totalité du commerce rhénan, environ 15 % a lieu avec l'étranger et 85 % avec l'Allemagne libre. L'examen du trafic ferroviaire montre que, pour l'ensemble des marchandises importées dans la Province du Rhin, 19 % seulement sont absorbés par elle ; le reste est réexpédié. Pour l'exportation, 14,5 % seulement en sont originaires. (1)

Les craintes manifestées ci-dessus paraissent donc justifiées et les règlements qui régiront le système douanier auront à en tenir compte si l'on ne veut pas frapper à mort l'industrie et le commerce rhénans. L'admission temporaire notamment devra être réglementée avec la plus grande libéralité.

Sinon, on verra chaque fois que ce sera possible, les industries émigrer vers les pays non occupés ; les ouvriers seraient réduits au chômage et le prix de la vie augmenterait sensiblement.

Les alliés le savent et l'on verra avec quel soin le Comité Directeur des Douanes s'est attaché à éviter dans la mesure du possible tous ces inconvénients.

D'ailleurs, pendant la période d'armistice, la Rhénanie a manifesté des craintes analogues. Et les puissances occupantes promulguèrent le 22 janvier 1919 une ordonnance autorisant purement et simplement l'achat sur la rive droite de toutes les matières premières nécessaires à son activité économique. Toutes les marchan-

(1) Pour la métallurgie, un des hommes qui connaît bien la question disait, pour en faire comprendre l'importance : « Nous sommes ici dans un moulin. Le Rhin nous apporte le grain — c'est le minerai de fer, — nous le convertissons en farine — c'est la fonte — et nous le répandons dans toute l'Allemagne pour en faire du pain. » (« Le Temps »). —

dises dont l'industrie n'avait pas un besoin absolu faisaient l'objet de demandes presque toujours agréées. Pendant la période du 1 au 14 mars 1919 par exemple, la seule commission spéciale d'Aix-la-Chapelle fut saisie de 1015 demandes dont 900 furent agréées et 115 seulement retournées avec avis défavorable.

En réalité, la plupart de ces craintes rhénanes sont illusoires. Il semble bien que la véritable appréhension, dissimulée derrière celles-ci, est plutôt de voir le commerce étranger envahir l'Allemagne grâce à des faveurs particulières au passage de la frontière extérieure. On craint de voir reparaître la « trouée de l'Ouest » et par son canal, les vins de Champagne, de Bourgogne, de Bordeaux, les soieries de Lyon, les parfums de Grasse et les modes de Paris.

IV.

LE NOUVEAU RÉGIME DOUANIER DES PROVINCES DU RHIN ENVISAGÉ AU POINT DE VUE POLITIQUE.

Politiquement, l'Allemagne se sent profondément atteinte par ce nouveau démembrement de sa souveraineté. Elle n'oublie pas qu'un des principaux facteurs de la formation de l'unité germanique a été, il y a 90 ans le Zollverein. Cette atteinte à l'union douanière provoque chez elle des craintes aussi violentes que vaines d'annexion ou de séparatisme.

ANNEXION. — Elle craint ou feint de craindre que la France ne veuille, par la nouvelle mesure douanière, préparer une annexion ultérieure de la rive gauche du Rhin (1).

La réflexion montre pourtant que l'on ne s'incorpore pas un territoire de près de 8 millions d'habitants parlant une autre langue, surtout quand ce territoire présente des caractères particuliers qui se manifestent par des tendances vers le fédéralisme et le décentralisme ; quand, en outre, ce territoire est dans une situation économique assez favorable pour que l'indépendance politique lui soit avantageuse. La France ne peut songer à cette annexion qui modifierait profondément ses caractères politiques, géographiques, intellectuels et économiques.

D'ailleurs, les alliés ne sauraient admettre que par cette possession du centre industriel européen le plus important, un tel déséquilibre s'établisse entre eux.

SÉPARATISME. — La crainte de voir un appui ainsi apporté au mouvement séparatiste pourrait paraître plus fondée. En effet, le

(1) Du « Vorwärts » de Berlin - 31 janvier : « Le régime douanier spécial dans les Pays Rhénans n'est pas autre chose que le commencement de leur annexion par la France. . . »

parti du Docteur Dorten et son organe « La Rheinische Republik » n'ont pas dissimulé leur désir de voir la ligne douanière du Rhin s'établir. On ne peut nier d'autre part qu'il existe un certain antagonisme entre Berlin et la Rhénanie. Au moment on sevisait la « Trouée de l'Ouest », l'Allemagne dû prendre de nombreuses précautions et souvent les Rhénans crurent y voir des mesures d'exception dirigées contre eux. En particulier, le parti séparatiste les dénonça comme autant de sanctions dirigées contre ses tendances politiques.

Le contrôle par Berlin des importations et exportations fut accueilli par le commerce régional comme une double barrière établie au prix d'une partie de sa prospérité.

La presse locale protesta avec force. Mais les réclamations des représentants officiels des Pays Rhénans et les plaintes répétées des Chambres de Commerce furent impuissantes à modifier l'état de choses établi pour rassurer les craints économiques de l'Allemagne.

« Le mercantilisme berlinois poursuit sans relâche les desseins profitables de son action commerciale alors que les maisons « de commerce rhénanes qui ne veulent pas user des méthodes berlinoises se voient acculées à la ruine. Et ceci parce que les autorités « suivant les dires du Dr. Bergmann de Cologne, référendaire pour « le commerce d'exportation, ont reçu officiellement la consigne de « Berlin de favoriser autant que possible le trafic Prussien aux dépens des maisons de commerce rhénanes, dont il faut combattre « les sentiments francophiles. »

(« Rheinische Republik », 20-1-21).

Toutefois, les Banques rhénanes réussirent à se dégager du consortium berlinois mais elles furent systématiquement empêchées de faire des affaires avec l'Ouest et le Sud-Ouest où pourtant, en Belgique, en Luxembourg, en Alsace-Lorraine, est concentrée une grosse part de leurs intérêts.

L'industrie rhénane a besoin pour vivre de puiser une partie de ses matières premières dans les bassins lorrains et luxembourgeois. L'obstruction de Berlin l'en empêche autant qu'il est en son pouvoir.

De plus, les Rhénans sont naturellement portés à commercer avec la France, leur voisine ; or parmi les alliés les maisons françaises sont celles auxquelles le service des licences oppose le plus de difficultés et de chicanes.

Un exemple : Une maison commissionnée de Mayence veut acheter des faulx à un industriel. Ces faulx sont destinées à être exportées en France. L'office de contrôle berlinois chargé d'examiner les prix exige qu'ils soient élevés à 40 marks alors qu'au même moment, elle permet l'exportation des mêmes objets en Amérique du Sud au prix normal de 18 marks 50.

Et la « Rheinische Republik » s'écrie :

« Tout ceci changera si l'article 270 du Traité de Paix est mis à exécution. C'est là qu'est la solution juridique du problème. Que l'on établisse la frontière douanière aux limites des pays occupés. Alors nos amis de l'étranger seront débarrassés des chicanes du prussianisme et les Rhénans, délivrés de la fantaisie corrompue de Berlin, respireront plus aisément. Notre commerce pourra se développer librement. Notre vie économique que n'entraveront plus les vexations de l'élément prussien, pourra suivre sa voie naturelle, se développer vers l'Ouest, et entrer en contact avec les contrées industrielles de la Lorraine, du Luxembourg et de la Belgique. »

Ceci est très net : une certaine partie des Rhénans accueillerait avec satisfaction une mesure qu'elle juge favorable à ses desseins. Toutefois, cette même partie de la population se prépare à l'attaquer si elle n'a pas l'autonomie de la province pour corollaire.

Voyons encore la « Rheinische Republik », organe officiel du parti séparatiste :

« Les effets de l'application de l'article 270 qui, on le sait, doit servir expressément les intérêts économiques de la population des Territoires occupés seraient favorables mais, *à la condition que nous devenions indépendants*. Nous avons souvent dit déjà que notre commerce et notre industrie doivent s'orienter vers l'Ouest. »

« Jusqu'à présent, la tendance naturelle de notre extension économique vers l'Ouest a été enrayée artificiellement par la Prusse. Nous avons à peine besoin de rappeler les chicanes suffisamment connues de la bureaucratie du contrôle des importations et exportations. On sait également que l'intérêt de notre industrie exige qu'elle soit englobée dans la sphère économique de l'Europe occidentale ; elle bénéficiera ainsi de l'essor économique que tous les hommes compétents en attendent. »...

« Par l'application de l'article 270, voici quelle serait de fait la situation sur le Rhin; au point de vue politique, nous ferions encore partie de la Prusse-Allemagne qui détient le pouvoir souverain. Son appareil administratif notamment les services financiers seraient maintenus. Mais le pouvoir souverain serait effectivement exercé par les troupes d'occupation, vis à vis desquelles le Rhénan n'a pas de pouvoirs civils, que détient seul le Reich. Au point de vue économique, nous ferions partie de l'Europe occidentale mais il nous faudrait remettre les produits de notre travail aux offices financiers de la Prusse, tandis que d'autre part nous serions sans cesse menacés de voir saisir toute notre richesse par l'Entente, dans le cas où la Prusse ne remplirait pas les obligations résultat du Traité, obligations de l'exécution desquelles nous restons le gage. »

« Devrons-nous, par amour pour les sentimentalités politiques des Prussiens qui se cramponnent à leur fantôme de souveraineté sur le Rhin, nous laisser broyer comme dans un moulin ? Abstraction faite de raisons intellectuelles et historiques dont devrait pourtant résulter l'autonomie des Pays Rhénans, c'est cette situation économique qui nous engage à devenir d'urgence un état neutre. »

« C'est alors seulement que citoyens libres, nous pourrions de nouveau collaborer à l'organisation des conditions d'existence politique de notre patrie, car jamais nous n'obtiendrons aucune espèce de liberté en restant province prussienne occupée ; jamais nous n'obtiendrons une réduction des charges d'occupation. *Ces avantages ne peuvent et ne pourront nous être accordés que lorsque nous serons un état indépendant.* Au point de vue économique, nous ne pouvons être, comme province prussienne occupée, qu'un objet d'exploitation à la fois pour l'Entente et pour la Prusse. »

« *Les intérêts rhénans exigent impérieusement que la séparation économique soit le prélude de notre autonomie politique.* C'est là une question vitale pour nous. »

« Et c'est dans ce sens que nous saluons l'application de l'article 270 comme première étape vers notre liberté finale, vers la République rhénane. »

On voit que la « Rheinische Republik » confond malheureusement la ligne douanière de l'article 270 et celle des sanctions. Cela facilite son argumentation aux dépens de la réalité.

Par contre une autre fraction politique de la population, et de beaucoup la plus importante, est nettement défavorable à la ligne du Rhin qu'elle voit contraire à ses intérêts.

Le premier bourgmestre de Cologne au cours d'une assemblée de ville déclarait le 25 février :

« . . . Parmi les sanctions qui doivent servir à l'exécution des « exigences économiques et financières des puissances alliées, il « en est deux qui atteignent tout particulièrement les rhénans : la « prolongation de la durée de l'occupation et la création d'une « frontière douanière le long du Rhin. »

« Nous déclarons unanimement à la face de la Conférence de « Londres que l'application de ces clauses ne saurait affaiblir notre « fidélité à l'Allemagne et au peuple allemand, et que les graves « préjudices économiques qu'elles pourraient nous porter doivent « être subordonnés tant par nous que par le gouvernement du « Reich, aux intérêts du peuple allemand tout entier. »

En réalité, l'Allemagne s'exagère volontairement et hors de toutes proportions le danger séparatiste. La très grande majorité de la population est fermement attachée aux institutions du Reich et son esprit patriotique est aussi développé qu'en n'importe quelle autre province.

Il faut bien se persuader que la « Rheinische Republik » n'est l'organe que d'un fantôme de parti dont le docteur Dorten est le chef sans influence réelle.

Mais l'argumentation allemande ne s'arrête pas là ; elle est nombreuse et diverse. Elle en appelle même à César et ses légions ! En 56 après Jésus-Christ, les Romains ne se fixèrent pas sur la ligne du Rhin, ils occupèrent 100 à 120 km. de territoires plus à l'Est (1). Quant à Napoléon, il tenta d'y établir une barrière douanière et l'y maintint jusqu'en 1814. Malgré sa puissance et le génie de ses organisations cette institution fut complètement inopérante.

Citons pour finir l'argument puéril du bolchevisme, extension des conséquences sociales d'une crise économique inévitable :

(1) Ce en quoi ils firent montre de moins de discrétion que les Alliés. D'ailleurs on ne voit pas très bien le lien qui peut exister entre la conquête romaine et l'installation d'une frontière douanière nouvelle.

« Les commandes iront donc en diminuant. Il en résultera en premier lieu un manque de travail plus étendu dans les Terri-
« toires Occupés. En même temps apparaîtra le danger de la
« famine. Or, dans les conditions actuelles les gens affamés de-
« viennent presque toujours la proie du *communisme*. Dans leur
« désespoir, ils le considèrent comme une planche de salut . . . »

(« Kölner Tageblatt », 12 mars.)

V.

SOURCES JURIDIQUES DU NOUVEAU RÉGIME DOUANIER RHÉNAN.

Dans tous les pays, les marchandises d'exportation ou d'importation sont soumises en matière douanière aux exigences de deux législations : d'une part celle du pays d'origine et d'autre part celle du pays de destination. A dater de l'institution de la ligne du Rhin, les Territoires occupés forment une contrée douanièrement autonome et la législation allemande tombe dans la mesure où les alliés ne la reprennent pas à leur compte.

L'application des règlements du Reich quand elle est maintenue (notamment pour les tarifs) devient l'expression de la volonté de la Haute Commission. Ce seront les ordonnances de cette dernière qui formeront la base juridique effective du nouveau régime. Il convient d'y ajouter les textes de certains traités ou conventions internationales, notamment du traité de Versailles qui contient de nombreuses clauses de principe, que devront respecter les ordonnances. Enfin, pour chaque cas d'espèce la législation particulière du pays étranger en cause.

Par exemple, pour le trafic franco-rhénan s'appliqueront :

1^o du côté rhénan : les ordonnances de la Haute Commission.

2^o du côté français : les règlements généraux et en particulier la loi du 21 avril 1921 qui soumet le paiement des marchandises allemandes à un prélèvement aussi bien dans la métropole que dans l'Algérie et les colonies.

Pour le trafic anglo-rhénan, la législation anglaise, y compris le Reparations Bill, qui est l'équivalent de notre loi du 21 avril.

LA HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE DES TERRITOIRES RHÉNANS.

La Haute Commission des Territoires Rhénans est chargée de l'application des sanctions douanières. Il y a là une extension très grande apportée aux pouvoirs de cette administration par la conférence de Londres.

La Haute Commission avait été instituée en vertu d'un arrangement interallié signé à Versailles le 28 juin 1919. Elle comprend quatre membres: un Belge, un Français, un Anglais, un Américain (article 2 de l'arrangement). La capacité qui lui est accordée est assez réduite et elle est loin d'avoir le 28 juin recueilli tous les pouvoirs que l'autorité militaire, soudain dessaisie, avait exercés pendant la période d'armistice. Mais il était dans la marche naturelle des choses que la Haute Commission fut appelée à jouer un rôle plus large et plus fécond. Des événements extrinsèques comme cette application des sanctions sont venus à propos lui donner l'occasion de réaliser sa destinée en prenant plus complètement à sa charge celle des territoires rhénans.

Les pouvoirs primitifs de la Haute Commission font l'objet du paragraphe a) de l'article 3 de l'arrangement. Voici le texte de ce paragraphe:

« La Haute Commission aura le pouvoir d'édicter des ordonnances *dans la mesure qui sera nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des forces militaires des Puissances alliées et associées.* Ces ordonnances seront publiées par ses soins; les copies en seront envoyées à chacun des gouvernements alliés et associés ainsi qu'au Gouvernement allemand. »

« Ces ordonnances auront force de loi, et, dès leur publication, seront reconnues comme telles par les autorités militaires alliées et associées et par les autorités civiles allemandes. » (1)

(1) (Revue des Sciences économiques et politiques — A. J. juin 1921.): « Les ordonnances de la Haute Commission sont notifiées au commandement des armées et à l'administration allemande chargés d'en assurer l'exécution: elles sont aussi publiées par voie d'affiches et dans un bulletin spécial. Elles doivent être considérées comme incorporées au système législatif allemand qui se trouve ainsi modifié dans les provinces du Rhin, pendant la durée de l'occupation. Les tribunaux du pays doivent en tenir compte lorsque, en rendant leurs jugements, ils appliquent et interprètent la législation en vigueur. Ces ordonnances ont, pour eux, la même valeur que les lois alle-

« Les membres de la Haute Commission jouiront des privilèges
« et immunités diplomatiques. »

Comme on le voit, elle est là surtout pour étayer par des manifestations juridiques, administratives et législatives l'occupation militaire. Elle procède par des sortes de décrets-lois appelés « Ordonnances ». Il convient de remarquer qu'elle est en même temps une sorte de garantie contre les emprises excessives que l'autorité militaire pourrait prendre à l'égard des particuliers et des autorités de la zone occupée. Il est bon que les attributions de l'armée soit limitées à ses manifestations naturelles et que le pouvoir civil, en l'espèce la Haute Commission, puisse y apporter un juste tempérament.

Son Président est le Haut Commissaire Français, Monsieur Paul Tirard, conseiller d'Etat. Elle est installée à Coblençe, qui devient ainsi la capitale politique des Territoires Occupés. Elle trouve en face d'elle un organe parallèle institué par les autorités allemandes : le « Reichskommissariat ».

Monsieur Julius Elbau, s'exprime ainsi sur ce Commissariat dans la « Vossische Zeitung » du 16 avril 1921 :

« Cette institution fut créée pour opposer aux mouvements
« séparatistes un pouvoir unique et toujours prêt à agir. Le Re-
« gierungspräsident von Stark, fut placé à la tête de cette insti-
« tution. En réalité, le Commissariat du Reich en raison de la
« lutte des compétences et de ses difficultés avec les autorités des
« différents états (1), est devenu une institution dépourvue de toute
« influence sur la marche de l'administration et fait simplement
« fonction d'une sorte de mission diplomatique auprès des autorités
« occupantes. Il sert d'intermédiaire, d'une part entre les ser-
« vices locaux et l'autorité étrangère et d'autre part entre les popu-
« lations des territoires occupés et les autorités d'occupation. C'est

(1) En plus de la Prusse, il y a la Hesse et la Bavière pour le Palatinat et l'Oldenbourg pour Birkenfeld.

mandes ; elles jouissent même d'une sorte d'autorité supérieure car aucune loi nouvelle publiée par les gouvernements allemands, même lorsque la Haute Commission ne s'oppose pas à sa mise en application, ne peut corriger ou détruire l'effet des dispositions contenues dans une ordonnance antérieure. »

« donc un tampon ou un agent de liaison selon les circonstances. »

La conférence de Londres augmente donc les pouvoirs de la Haute Commission par délégation d'une partie de ceux qui étaient éventuellement du ressort de la Commission des Réparations. Il faut remarquer toutefois que ces pouvoirs ne concernent que de simples mesures d'exécution. La Commission des Réparations n'avait pas en effet en Territoire Occupé une organisation suffisamment assise et un personnel assez nombreux pour songer à l'application personnelle des nouvelles mesures.

La presse allemande ne tarda pas à prétendre que la Haute Commission outrepassait ses droits. Droits que d'ailleurs elle ne détenait, aux dires de cette presse, qu'en vertu d'une délégation arbitraire et illégale faite par le Conseil Suprême, en violation des termes du Traité de Versailles. Elle s'agita surtout, au début, autour de l'affaire Seidel :

« L'Oberregierungsrat Seidel qui est membre du Comité douanier de la direction supérieure des Finances à Cologne avait « été prié de se mettre à la disposition de la Commission rhénane « interalliée en vertu de l'ordonnance 77, afin de collaborer comme « fonctionnaire technique au Comité directeur des douanes institué « par la Commission rhénane pour l'application des sanctions de « Londres. Il ne put exercer ces fonctions ayant été entre temps « attaché au Ministère des Finances du Reich. »

« La Commission rhénane renverse simplement la situation au « point de vue du droit public et international en déniaut au Mi- « nistère des Finances du Reich le droit de déplacer ses propres « fonctionnaires. L'ordonnance 77 invoquée par la Commission « rhénane est complètement illégale. La Commission Interalliée n'a « le droit, d'après l'article 3 de la Convention rhénane de créer « des ordonnances que dans la mesure où il est nécessaire de « garantir l'entretien, la sécurité et les besoins des effectifs des « puissances alliées. Mais le régime douanier rhénan spécial n'a « absolument rien à faire avec l'entretien, la sûreté ou les besoins « des effectifs. Il est tout à fait discutable que la réquisition de « fonctionnaires soit admissible. Dans tous les cas, la Convention « de la Haye de 1907 invoquée par l'article 6 de la Convention « rhénane, ne connaît que la réquisition de prestations en nature et « de main-d'oeuvre pour les besoins des troupes d'occupation... »

« Les tribunaux militaires interalliés ne sont pas compétents

« pour juger l'Oberregierungsrat Seidel, à cause de son « prétendu »
« crime. L'article 3, alinéa E de la Convention rhénane ne recon-
« naît les tribunaux militaires intéralliés en Rhénanie compétents
« pour juger des personnes civiles allemandes que lorsqu'elles se
« sont rendues coupables d'un crime ou d'un délit envers les forces
« militaires des puissances alliées et associées. »

« Mais le refus d'un fonctionnaire douanier de collaborer au
« régime douanier spécial ne constitue pas un crime contre les per-
« sonnes ou la propriété des troupes d'occupation. Cela va de soi.
« Donc cette procédure n'est rien qu'une nouvelle violation flagrante
« de la loi. »

(« Deutsche Allgemeine Zeitung », 12 avril.)

Il semble que les protestations de cet article sont fondées en partie. Il y a, à la base des sanctions une erreur juridique qui vicie tout le système. Le Conseil Suprême ne pouvait déléguer à la Haute Commission des droits qu'il n'avait pas.

Quoi qu'il en soit, la Haute Commission doit exécuter les ordres qui lui sont donnés ; et ses ordonnances sont prises, suivant leur formule liminaire :

« Agissant en exécution des décisions prises par la Conférence
« de Londres le 7 mars 1921. »

et plus tard :

« . . . et par la Conférence des Ambassadeurs déléguée à cet
« effet par les Gouvernements Alliés le 2 avril 1921. »

La Haute Commission est chargée d'assurer le contrôle de l'administration allemande dans les Territoires Occupés. Elle peut annuler ou modifier la législation du Reich dans la mesure de ses attributions. Ses pouvoirs à ce sujet sont un échec formel au fameux : « Reichsrecht bricht Landrecht » (1) de la Constitution allemande.

(1) Toutefois, le Landrecht en question est le résultat d'une délégation forcée des pouvoirs législatifs du Reich à la H. C. I. T. R. De sorte que cette opinion émise par Monsieur Brouilhet n'est pas à notre avis entièrement exacte.

LA MISE EN VIGUEUR DES SANCTIONS.

VI.

INSTITUTION D'UN COMITÉ INTERALLIÉ DE DOUANES.

Le 7 mars 1921 Lord Curzon adresse à la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans un télégramme émanant de Sir Lloyd Georges, Président de la Conférence des Gouvernements alliés à Londres. C'est ce télégramme qui va déclencher l'application des sanctions douanières prévues à la conférence de Paris :

1° — La Commission des Réparations est substituée à l'administration allemande en ce qui concerne le bénéfice des droits perçus à la frontière extérieure des Territoires Occupés.

2° — Il sera institué une nouvelle ligne douanière à l'est de ces territoires sur le Rhin et aux limites des têtes de pont.

Dans le premier cas, le tarif allemand est maintenu ; dans le deuxième il sera déterminé par la Haute Commission d'accord avec les Gouvernements alliés.

La première de ces mesures comporte non seulement la saisie par les alliés des recettes qui seront perçues ultérieurement au 7 mars mais encore celles des fonds que les bureaux locaux de douane peuvent avoir conservés, ou déposés dans les caisses publiques. Il est à craindre qu'en ce qui concerne ces derniers une évasion facile ne puisse être évitée. La seule mesure susceptible d'y parer serait la saisie des fonds publics à titre de garantie dans les caisses et les banques des territoires occupés. La Haute Commission s'arrête un moment à ce projet, mais sur le vu d'un rapport des conseillers financiers et économiques, elle l'abandonne définitivement. Dans l'état de l'organisation des services, cette

mesure eut été sans efficacité réelle et elle aurait eu l'inconvénient grave d'entraver la vie publique des territoires occupés.

Le soir même du 8 mars, les délégués locaux de la Haute Commission saisissaient les sommes en caisse dans les bureaux allemands et prenaient le contrôle des recettes. Cette opération s'effectua sans incident.

Mais ce n'est là qu'une faible partie de la tâche qui incombe à la Haute Commission et elle demeure en présence de deux problèmes hérissés de difficultés.

Le premier consiste dans l'administration des douanes allemandes sur la frontière extérieure. On ne peut songer à créer de toutes pièces un corps de fonctionnaires alliés. Il faut donc utiliser le personnel allemand; évidemment, celui-ci manifestera en toutes occasions sa mauvaise volonté; il convient de prévoir son inertie et son esprit d'obstruction plutôt que compter sur son activité et sa vigilance.

Dans le deuxième, il faut faire jaillir en quelques jours une administration complète avec son organisation, ses fonctionnaires, ses chefs, ses tarifs. Il faut étudier d'un coup d'œil la situation économique des Pays Rhénans, et l'adapter dans la mesure du possible à la satisfaction de la volonté des Alliés. Par bonheur, l'exécution de ces tâches sera confiée à des hommes de valeur.

Pour former les services nouveaux, utiliser les anciens et prendre la direction de l'ensemble, un des premiers soins de la Haute Commission sera de créer un nouvel organisme qui sera connu sous le nom de Comité Directeur des Douanes.

COMITÉ INTERALLIÉ DES DOUANES.

Le Comité Directeur des Douanes institué le 1er mars est composé d'un représentant de la France, de l'Angleterre et de la Belgique. Monsieur le Commandant Carteron, du Haut-Commissariat de France, Ingénieur principal de l'artillerie navale est élevé à la présidence de ce comité le 19 mars par ses collègues. (1)

(1) Pour la France Monsieur le Commandant Carteron. Pour l'Angleterre Monsieur E. R. Troughton. Pour la Belgique Monsieur Wibier.

La signature des trois membres est requise pour toutes les questions importantes notamment pour l'application des décisions de la Haute Commission ; en outre pour les questions atteignant plus particulièrement une zone d'occupation, la signature du représentant spécialement intéressé devra toujours être obtenue.

Ce Comité présente un caractère nettement interallié. La Haute Commission tient à accuser, par une mention spéciale au procès-verbal de sa 77^e séance toute l'importance qu'elle attache au respect de ce caractère. Deux membres ne sauraient lier le troisième. Toutes les questions qui ne réuniraient pas l'approbation unanime seront déferées aux comités réunis ou à la Haute Commission elle-même.

D'ailleurs, les capacités de ce comité restent limitées à un pouvoir de direction. Il n'est que l'agent exécutif des comités financiers et économiques. La même séance de la Haute Commission qui l'institue charge ces derniers de la préparation des décisions de principe relatives au nouveau régime et de la surveillance de leur exécution ; le premier s'occupant plus spécialement des questions purement douanières et le deuxième des questions de dérogation.

Entre le Comité Directeur et le corps des fonctionnaires allemands, la Haute Commission avait l'intention d'instituer un Zollkommissar für das Rheinland ; ceci pour rendre aussi supportable que possible au personnel allemand l'application du nouveau régime. Le Zollkommissar aurait été chargé de régir l'ensemble des organes douaniers des territoires occupés ; il aurait reçu ses directives du Comité Directeur et aurait été responsable devant lui de la bonne marche des services.

Le Reichskommissar propose pour cet emploi un haut fonctionnaire du Landesfinanzamt de Cologne : l'Oberregierungsrat Seidel.

Répondant mal à la bonne intention des Alliés, le ministre allemand des finances envoya au Zollkommissar l'ordre de résigner ses fonctions et de rejoindre Berlin. Le Comité Directeur ne crût pas devoir le remplacer et assura lui-même la direction des services sans autre intermédiaire que ses délégués.

Les ordonnances 81 et 82 consacrent le Comité Directeur et lui donnent le droit d'édicter dans leur cadre tous règlements d'appli-

tion et d'interprétation. (1)

Le Comité Directeur des Douanes agit soit par voie de « règlements d'application », soit par voie de « décisions de principe. »



(1) Ordonnance N° 81. — Article 8. « il est institué un organisme dénommé Comité Directeur des Douanes chargé par délégation de la Haute Commission de l'exécution de la présente ordonnance. Il pourra dans le cadre de cette ordonnance édicter des règlements d'application et d'interprétation.

Le Comité Directeur des Douanes par délégation de la Haute Commission est chargé de la direction des services douaniers en territoire occupé. A ce titre il a autorisé sur tout le personnel tant allié qu'allemand appartenant à ces services.

VII.

EXÉCUTION

DES ORDRES DE LA CONFÉRENCE DE LONDRES EN CE QUI
CONCERNE LES DOUANES DE LA FRONTIÈRE EXTÉRIEURE.

Les mesures prises font l'objet de l'Ordonnance N° 77. Les recettes douanières perçues sur la frontière entre l'Allemagne et les pays étrangers ainsi que les encaisses sont bloquées et devront être portées à un compte spécial au sujet duquel des instructions seront ultérieurement données. Aucun transport de fonds ne peut plus être effectué vers l'Allemagne non occupée.

Les délégués de la Haute Commission sont chargés de veiller au respect de cette dernière prescription. Elle vise aussi bien les capitaux restés dans les caisses de l'administration des douanes que ceux de même origine entreposés dans les caisses publiques et les banques. Cette main-mise de la Haute-Commission sur les douanes ne se limite pas strictement à celles-ci. Plusieurs autres services allemands sont nécessairement atteints par cette mesure ; ce ne sont d'ailleurs en quelque sorte que des branches annexes dont l'autonomie ne saurait subsister sans paralyser ou gêner considérablement l'effet des sanctions. Ce sont :

1°) les services des exportations et importations chargés de la délivrance des licences. (1)

2°) le service institué pour prévenir l'évasion des capitaux.

3°) le service de surveillance des importations et exportations (2)
et enfin plus tard le Zollgrenzkommissariat.

(1) Reichskontrollstelle für die Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr.

(2) Reichsbeauftragte für die Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr.

REICHSKONTROLLSTELLE FÜR DIE ÜBERWACHUNG DER EIN- UND AUSFUHR.

Ce service était installé à Cologne. La Haute Commission le transportera à Bad-Ems et le placera sous la surveillance d'un sous-comité, émanation du Comité Economique de Coblenz. (1)

SERVICE DESTINÉ A PREVENIR L'ÉVASION DES CAPITAUX.

Le Gouvernement allemand a dû pendant la guerre et depuis l'armistice, établir des impôts très élevés. Les capitaux ont eu de ce fait tendance à s'évader à l'étranger et il a fallu toute une législation spéciale pour prévenir en partie ce danger : obligation de passer par les banques pour toutes les opérations particulières de change ; contrôle sévère de la légitimité des envois de fonds au delà de la frontière ; surveillance des importations ; etc... et enfin l'institution d'un contrôle postal chargé de vérifier les plis et paquets et d'arrêter ceux pouvant contenir de la monnaie allemande ou étrangère. Les agents de ce service vont désormais dépendre du service douanier de la Haute Commission.

SERVICE DE LA SURVEILLANCE DES IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS.

Le personnel allemand de ce service était presque entièrement composé d'anciens officiers. On comptait parmi eux deux généraux et vingt-cinq commandants et colonels. Pour un service d'une importance relativement minime, on ne peut que s'étonner d'un tel recrutement. Ces fonctionnaires étaient d'ailleurs d'une réelle valeur intellectuelle. Certains possédaient des diplômes qui leur auraient permis de trouver une situation très supérieure en dehors de l'administration. Celle-ci leur accordait toutefois des appointements beaucoup plus élevés que ceux des agents des douanes. Tous menaient un train de vie dépassant leurs ressources apparentes, si bien que la Haute-Commission en fût amenée à supposer que parallèlement à leur travail de surveillance des importations, ces anciens officiers profitaient de leur situation en pays occupé pour se livrer à l'espionnage. De plus, des rapports parvenus des différents délégués du Comité Directeur des Douanes

(1) Voir le régime des licences chapitre XIII.

permirent d'établir que le Reichsbeauftragte avait pour mission principale de poursuivre avec la dernière rigueur les importateurs alliés.

D'ailleurs, dès le début du changement de gestion, ce service se signala par de grosses irrégularités. Il liquida à l'amiable et sans que l'opération laisse aucune trace dans sa comptabilité, les stocks de marchandises saisies et entreposées dans ses Reichslager.

Le Comité Directeur des Douanes dut surveiller de très près l'activité de ces fonctionnaires pour éviter le retour de semblables agissements.

En définitive, la Haute-Commission décida de supprimer cet organe en tant que service autonome et d'en incorporer les agents dans les services douaniers proprement dits. Ceux qui ne parurent pas utilisables furent licenciés sur préavis d'un mois. Presque tous les autres s'empressèrent de refuser l'emploi qu'on leur offrait et adressèrent leur démission.

ZOLLGRENZKOMMISSARIAT.

Ce service est plus spécialement chargé de la répression de la fraude proprement dite, alors que le précédent avait à vérifier la régularité des formalités d'importation et d'exportation. C'est seulement le 2 juillet que le Comité Directeur des Douanes plaça sous ses ordres le Zollgrenzkommissariat en spécifiant que en aucun cas des agents résidant en Allemagne non occupée ne pourraient venir exercer leurs fonctions en Rhénanie.

Le journal la « Rheinische Republik » attaqua violemment ce service, cependant le Comité Directeur des Douanes ne crut pas devoir le supprimer car il apportait beaucoup de zèle dans la poursuite des fraudeurs.

Le paiement des appointements du personnel des Zollgrenzkommissariat et Reichsbeauftragte fut toujours assuré par les soins des autorités allemandes.

AUTRES SERVICES.

Il convient de remarquer qu'en outre, le Comité Directeur peut donner des ordres dans la mesure de ses attributions, aux services de transport par voie d'eau ou de fer, aux P. T. T. etc.

En vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance 86 :

« Le personnel des Administrations de Chemins de fer, des

« Postes et Télégraphes et des Monopoles d'Etat en Territoire
« Occupé, est appelé à concourir au fonctionnement des services
« des Douanes et des licences d'importation et d'exportation et est
« tenu de se conformer aux instructions et ordres de la Haute-
« Commission, de ses Comités ou des autorités habilitées par elle
« pour assurer la marche de ses services, en exécution des dé-
« cisions prises par les Gouvernements alliés en matière douanière. »

« La Commission interalliée des Chemins de fer de campagne
« est spécialement chargée de donner toutes instructions, en colla-
« boration avec les services spéciaux créés par la Haute-Commis-
« sion pour assurer la participation du personnel des administrations
« des chemins de fer au fonctionnement des services des douanes
« et des licences d'importation et d'exportation. »

VIII.

DU TARIF

A APPLIQUER SUR LA FRONTIÈRE SÉPARANT L'ALLEMAGNE DES PAYS ÉTRANGERS A L'OUEST.

La tarif allemand est maintenu ; ceci conformément aux directives fournies par le télégramme du 7 mars de la conférence de Londres.

Il convient d'étudier les raisons qui ont motivé ce maintien. En premier lieu, une raison générale d'ordre pratique ; les fonctionnaires sont habitués à l'application de ces positions : le trans-inhérentes au changement de gestion. Mais cet argument ne vaut que pour la période d'adaptation ; celle-ci terminée, rien n'eût empêché d'opérer par des transformations progressives un relèvement ou un abaissement des droits préexistants. Or il n'en fut pas ainsi et en dehors de modifications de détail impuissantes à transformer l'esprit économique des douanes allemandes, les droits resteront les mêmes jusqu'à la levée des sanctions en septembre 1921.

Pourtant juridiquement, la Commission des Réparations avait été investie du droit de les modifier. L'article V de l'arrangement intervenu à Paris entre les puissances alliées le 29 janvier 1921 comportait un paragraphe ainsi conçu :

« La Commission des Réparations pourra en outre mettre le « Gouvernement allemand en demeure de procéder à tels relèvements de tarif ou à prendre pour augmenter ses revenus telles « autres mesures qu'elle estimera indispensables. »

La Commission des Réparations peut donc relever les tarifs. Mais ce texte semble restrictif. On ne parle pas de les abaisser ; et par un argument a contrario difficile à réfuter, même en usant

des termes de la deuxième moitié de ce paragraphe, il semble bien que si l'on peut les orienter vers un protectionnisme plus étroit, on ne peut par contre user de libéralisme. L'étude de la question montre que ce n'est pas là un bien grave inconvénient. En effet, pourquoi aurait-on diminué les tarifs ? Dans le but d'augmenter les importations alliées et neutres au détriment du commerce allemand et exercer ainsi une pression économique plus effective sur le Gouvernement ? Il eût été facile à celui-ci de limiter les effets de cette mesure aux pays occupés en installant un cordon douanier supplémentaire à la limite des territoires non occupés. Seule l'industrie et le commerce rhénans auraient eu à souffrir de cette mesure. Il est probable que les mises en demeure et les protestations de la Commission des Réparations auraient été impuissantes à amener l'Allemagne à renoncer à cette protection.

Aussi bien, on peut se demander jusqu'à quel point il est de notre intérêt bien compris de porter un tel coup à l'économie allemande. Sur ce point particulier, M. Keynes dans son livre sur les Conséquences économiques de la Paix présente des arguments impressionnants. (1)

De plus, il eut été difficile de répondre à un argument de pure logique : comment concevoir que les alliés se plaignant de n'être pas payés, saisissent une des sources de revenu du Reich et que leur premier soin est de la diminuer et même de la tarir ? Il y a là quelque chose de choquant dont l'effet eut été déplorable.

Reste donc la possibilité d'installer un protectionnisme encore plus intransigeant. A ce point de vue il semble difficile de faire mieux qu'il existe déjà ; d'ailleurs les marchandises alliées en eussent été les premières victimes et ces mesures auraient eu peu d'efficacité ; les marchandises auraient simplement utilisé d'autres parties de la frontière pour pénétrer en Allemagne.

Il est bien évident en effet qu'une marchandise taxée par exemple 10 % ad valorem à un bureau de la frontière suisse et 20 % à la frontière belge se présentera à la première à moins que les frais supplémentaires de transport ne dépassent la différence, ce qui serait assez rare. Si bien que seuls les produits consommés en Rhénanie auraient pu, grâce à la ligne douanière du Rhin, être surtaxés. On ne peut en toute justice imposer aux territoires occupés un traitement aussi fâcheusement exceptionnel.

(1) A côté d'ailleurs de prétentions et d'évaluations tout à fait inexactes.

Il convient de remarquer que les droits de douanes sont, d'après les règlements allemands, payables en or. Cette mesure fut prise par le Reich en 1919, quand, en raison de l'effondrement du mark-papier, les taxes devinrent inopérantes. A l'heure actuelle, on doit considérer que le mark-or et le mark-papier n'ont de commun qu'une certaine relativité variable avec l'agio du moment. (1)

C'est sur cette relativité qu'est basé le paiement des droits. En effet, payer les droits de douane en marks-or n'implique pas la remise aux bureaux de perception de monnaie de métal ; les contribuables en seraient bien empêchés ; mais cela implique que la somme à payer évaluée en marks-papier devra être multipliée par son coefficient de dépréciation. Si par exemple le tarif officiel de dépréciation constate la baisse du mark au dixième de son ancienne valeur, les droits à payer sont à multiplier par 10.

La réforme de 1919 souleva certaines protestations de la part des Alliés, mais ils l'admirent en ce qui concerne leur commerce personnel. Le Haut Commandement interallié en autorisa l'application aux Territoires Occupés. Une décision contraire eut créé à ces territoires une situation spéciale ; et il eut fallu créer entre eux et l'Allemagne n'occupée une frontière douanière, ce dont il n'était pas question à cette époque. (2)

(1) Le mark or n'est qu'un poids d'or métal. M. Brouillet propose de remplacer l'unité « mark or » par une unité « gramme or », le gramme étant l'unité de poids scientifique universellement admise : Equilibre Economique de l'Empire allemand Revue Rhénane N° 1. Ce serait absolument logique et pratique pour la fixation des dettes internationales mais ce serait une complication singulière pour les tarifs douaniers.

(2) *Ordonnance 77.* — Coblenz, le 8 mars 1921.

Article 1. — Les recettes douanières perçues en Territoire Occupé par l'Administration allemande sur la frontière située entre l'Allemagne et les pays étrangers, ainsi que les encaisses sont bloquées et devront être portées à un compte spécial au sujet duquel des instructions seront ultérieurement données à l'administration des douanes. Aucun transport des fonds perçus ne pourra être effectué vers l'Allemagne non occupée.

Article II. — Les taxes douanières continueront jusqu'à nouvel ordre, à être perçues conformément aux tarifs actuellement en vigueur.

Article III. — L'administration des douanes, les Services des Exportations et Importations et le Service institué pour prévenir l'évasion des capitaux, qui fonctionnent en Territoires Occupés, sont placés sous les ordres de la Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans. Celle-ci pourra leur donner toutes instructions relatives au service.»

Article IV. — Les auteurs des infractions à cette ordonnance seront punis d'une amende pouvant aller jusqu'à 100.000 marks et d'un emprisonnement de 5 ans au maximum ou de l'une de ces deux peines seulement.»

La LIGNE DOUANIÈRE du RHIN

IX.

ORGANISATION DE CETTE LIGNE

PRINCIPES GÉNÉRAUX.

La ligne doit être créée de toutes pièces et conformément aux principes techniques établis en matière douanière. On y trouvera donc les deux ordres de service : actifs et sédentaires.

Les premiers sont composés d'un personnel dont le caractère militaire est la conséquence des fonctions. Ils ne sont pas chargés de tâches techniques. Leur rôle se borne à surveiller la frontière, lutter contre la fraude et diriger les redevables sur les bureaux de perception. En cas de conflit avec les contrebandiers, le personnel devra être armé pour se défendre. Les dispositions même de travail sont inspirées des principes militaires de couverture et de surveillance : des isolés détachés comme une première ligne de sentinelles; derrière, une ligne de petits postes ; enfin, des organes plus importants remplissant l'office de grand'gardes. Sur la profondeur d'environ 20 kilomètres ainsi surveillée, des patrouilles d'horaires et d'itinéraires irréguliers circulent.

Les services sédentaires comprennent une Direction Générale sur laquelle repose la direction, la surveillance, la gestion de la totalité des services douaniers d'un pays ou d'une province. A l'échelon inférieur, des Directions Régionales chargées de s'occuper d'une zone déterminée. Enfin, à la base, des bureaux de vérification et de perception situés à proximité de la frontière et qui parfois sont confondus avec les postes de surveillance.

ORGANISATION ALLEMANDE DES DOUANES.

Comme l'organisation française, l'organisation allemande est fondée sur les principes ci-dessus exposés, particulièrement en Prusse Rhénane. On y trouve :

1^o — des Landesfinanzamt ou Directions Supérieures. Celles-ci divisées en deux sections dont l'une centralise les recettes douanières et l'autre le produit des impôts indirects.

2^o — des Hauptzollamt ou Directions locales.

3^o — des Zollinspections ou Inspections.

4^o — des Zollamt N^o 1 et N^o 2 ou bureau de vérification et de recettes. Les bureaux N^o 1 cumulent la perception des taxes douanières et celle des impôts indirects.

5^o — des Aufsichtsposten ou postes de surveillance.

Les fonctionnaires techniques sédentaires allemands ont les appellations suivantes :

Zollrat,
Zollinspektor,
Zollsekretär,
Zollbetriebssektretär.

CARACTÈRES GÉOGRAPHIQUES DE LA FRONTIÈRE A ORGANISER.

Elle doit épouser la ligne Est de la zone d'occupation c'est-à-dire le Rhin et les limites des têtes de ponts. Elle comprend une partie fluviale dont les tronçons vont :

1^o de la Hollande à la tête de pont de Cologne, secteur occupé par des éléments belges et anglais (130 km).

2^o de la tête de pont de Mayence à la frontière d'Alsace (110 km) secteur occupé par l'Armée Française du Rhin. La partie comprise entre les têtes de pont de Coblenze et Mayence est de trop peu d'importance (2 ou 5 km) pour qu'il soit utile d'en tenir compte pratiquement. Elle comprend une partie terrestre en trois tronçons : (1)

1^o Têtes de pont de Ruhrort, Duisbourg, Düsseldorf;

2^o Tête de pont de Cologne (120 km) ;

3^o Têtes de pont de Coblenze et Mayence supposées réunies en supprimant le pédoncule qui les sépare (180 km).

(1) Voir infra le texte de l'ordonnance 81.

De plus, le Rhin étant international, il faut prévoir l'accostage de navires venus de l'étranger, en particulier de Hollande, à l'intérieur des têtes de pont. (1)

L'organisation d'une telle frontière n'est pas sans présenter de très grosses difficultés. Les limites des têtes de pont ont été tracées arbitrairement puisqu'elles sont formées par un arc de cercle régulier de 30 kilomètres de rayon dont le centre est sur le Rhin. Elles ne peuvent coïncider avec des limites naturelles, administratives ou économiques ; elles s'étendent sur une longueur globale approximative de 570 kilomètres, non compris les têtes de ponts de Ruhrort, Duisbourg et Düsseldorf, c'est-à-dire sur plus de 600 kilomètres. En outre, en maints endroits, le pays très coupé se prête merveilleusement à la contrebande, notamment dans le Hardt, dans le Taunus au Nord de Wiesbaden et dans les forêts des environs de Francfort et de Darmstadt.

On pourrait abandonner le contrôle sur les têtes de pont et le limiter à la ligne même du Rhin. La surveillance en serait plus facile et sa longueur diminuée environ d'un neuvième. Les transports importants étant contraints d'utiliser soit les ponts, soit les bacs, ne s'évaderaient que difficilement. La diminution de recettes causée par cet abandon serait compensée en partie par les droits d'importation en Pays Rhénans qui seraient augmentés d'autant. Mais, à ces raisons, on peut en objecter d'autres aussi convaincantes : le Rhin est bien une frontière naturelle, mais qui ne correspond à aucune division administrative ou économique. La surveillance n'en est pas aussi aisée qu'il peut le sembler au premier abord ; la contrebande en barque, principalement la nuit, est impossible à éviter entièrement. Les têtes de pont sont très peuplées et très industrielles ; elles ont des besoins considérables et les recettes seraient fortement réduites par leur exclusion. De plus, elle entraînerait cette autre conséquence de créer des liens économiques plus étroits avec l'Allemagne, au détriment des pays de la rive gauche du Rhin.

Il existerait une frontière logique. Elle serait constituée par les limites Est de la Prusse Rhénane et de la Hesse, limites à peu près tengeantes aux cercles des zones neutres et ayant les avan-

(1) Ce trafic sur le Rhin est extrêmement important ; on en aura une idée en songeant que le mouvement du port de Ruhrort est quatre fois supérieur à celui de Marseille.

tages d'être administratives et en partie économiques. Elle serait d'une longueur d'environ 520 kilomètres. Elle respecterait le principe militaire d'une large tête de pont sur la rive droite et, dans ses grandes lignes, l'unité économique des régions occupées.

Mais il existe à l'acceptation de cette frontière un inconvénient irréductible. Elle entraînerait une occupation plus large notamment sur une partie, faible à la vérité, du bassin de la Ruhr. C'est une chose dont on ne saurait envisager la possibilité après le télégramme de la Conférence de Londres en date du 9 mars, télégramme dont le paragraphe 4 est ainsi conçu :

« La Conférence ne veut aucune extension de la zone d'occupation ; elle désire en conséquence, tout en suivant dans la mesure nécessaire les lignes de l'administration allemande, s'en tenir si possible aux limites de l'occupation actuelle. »

(Lord Curzon).

LA QUESTION DU PERSONNEL. (1)

La principale difficulté réside dans l'urgence de l'installation du cordon douanier. Les armées d'occupation possédaient autrefois tout un réseau de postes de surveillance de la circulation. Le rétablissement de ces postes permettrait d'alléger très sérieusement la tâche des douaniers du personnel actif allié dont le rôle se bornerait à celui de guide technique.

De même la surveillance du fleuve pourrait être renforcée par une police fluviale.

Mais ce n'est là qu'une première partie, la plus simple, du problème. L'emploi des militaires de l'Armée du Rhin chargés du service actif ne saurait avoir qu'un caractère provisoire ; ils devront être remplacés par du personnel auxiliaire pris sur place et dont le recrutement est à étudier. Le personnel sédentaire devra posséder la langue et la législation allemande ; il ne pourra en premier lieu être constitué que par des prélèvements effectués au détriment du personnel de la frontière Ouest des Territoires Occupés. Il convient donc d'en connaître les effectifs et d'en déduire les disponibilités.

(1). L'étude de ces questions d'organisation technique sont directement inspirées d'un rapport remarquablement compris de Monsieur le Commandant Carteron, Président du Comité Directeur des Douanes (Procès Verbal de la 78^e séance, annexe 493 g).

Les effectifs douaniers de la frontière Ouest sont, au 9 mars, conformes au tableau ci-après :

Landesfinanzämter	Personnel sédentaire	Personnel des services actifs
Cologne	924	532
Düsseldorf	254	399
Cassel	109	} 262 -environ
Darmstadt	144	
Würzburg	454	207
Totaux :	1885	1400

Parmi les 5 Landesfinanzämter, il faut remarquer que deux seulement : Cologne et Düsseldorf, sont en Territoires Occupés. Les trois autres sont hors de notre atteinte. Il faut, si l'on veut exercer une direction sérieuse, opérer une centralisation des services douaniers de la nouvelle frontière dans une ville des Territoires Occupés, et si possible à Coblenze, en raison de la présence en cette ville de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans.

La frontière douanière maritime que constitue le Rhin existe déjà. Mais la visite des bateaux qui pénètrent en Allemagne a lieu à Emmerich, port non occupé de la rive droite. Il faudra donc installer un nouveau poste le plus au Nord qu'il sera possible, c'est à dire à Homberg-Ruhrort. Il n'existe en aval aucun port important où des bateaux de provenance étrangère puissent faire escale et décharger leur cargaison. Pour les bateaux transitant à travers les Territoires Occupés, il conviendrait de prévoir à Mayence un poste de visite tant pour l'entrée que pour la sortie.

La forme allongée et étroite des Territoires Occupés particulièrement au Nord de la zone belge offre l'avantage que certains Hauptzollämter et Zollämter se trouvent situés à peu près à égale distance de l'ancienne et de la nouvelle frontière. Ils peuvent donc être utilisés pour l'organisation de cette dernière. De plus, le service du contrôle des importations et exportations est compétent en matière de douanes. Son personnel devra être réquisitionné au même titre que le personnel douanier lui-même.

ORGANISATION DE LA NOUVELLE LIGNE DOUANIÈRE. (1)

La nouvelle ligne douanière doit être réalisée dans les conditions ci-après :

1° — Création d'une Direction Centrale des Services des Douanes Rhénanes à Coblence sous l'autorité d'un fonctionnaire allemand à désigner, chargé d'organiser la nouvelle frontière et de régir l'ensemble des services douaniers en Territoires Occupés suivant les directives de la Haute Commission Interalliée dans les Territoires Rhénans. Ce fonctionnaire, à qui sera conféré le titre de « Zollkommissar für das Rheinland » sera responsable devant la Haute Commission de la marche des services et contrôlé par un Comité Directeur des Douanes (2) désigné par elle.

2° — Remplacement des 3 Landesfinanzämter de Cassel, Würzburg et Darmstadt qui se trouvent en Allemagne non occupée par les 3 Hauptzollämter de Wiesbaden, Mayence et Ludwigshafen. Il existera donc dans la nouvelle organisation 2 Landesfinanzämter et 3 Hauptzollämter en faisant fonction étendant respectivement leur compétence aux régions ci-après :

Landesfinanzamt	Compétence
Düsseldorf	District de Düsseldorf occupé
Cologne	Le reste de la Prusse Rhénane et le Birkenfeld
Wiesbaden	Hesse Nassau occupée
Mayence	Hesse Darmstadt occupée
Ludwigshafen	Palatinat

3° — Extension aux diverses sections de la nouvelle ligne douanière, de la compétence de ceux des Hauptzollämter existants qui sont situés sur le Rhin ou à proximité. Le nombre de ces

(1) Extrait du rapport de Monsieur le Commandant Carteron (P. V. 78^e séance — annexe 493 g).

(2) Voir supra p. son organisation et ses pouvoirs.

Hauptzollämter est suffisant pour contrôler les services de la nouvelle ligne. Toutefois, il y aura lieu d'ériger le Zollamt de Geldern en Hauptzollamt et d'étendre sa compétence aux organismes qui dépendent actuellement du Hauptzollamt de Wesel situé en Territoire non occupé. Finalement, les Hauptzollämter affectés à la nouvelle frontière seront les suivants :

Zone d'occupation	Landesfinanzamt	Siège des Hauptzollämter
Belge	Düsseldorf	Clèves Geldern Duisbourg Crefeld Neuss Düsseldorf 1) — 2)
Britannique	Cologne	{ Cologne, Bonn-Tor 1 — Rheinau 2 — Mülheim 3 — Apostelkloster 4 Solingen
	Düsseldorf	
Américaine	Cologne	Neuwied Coblence
Française	Wiesbaden	Lahnstein
	Mayence	{ Bingen Mayence Worms
	Ludwigshafen	
		{ Ludwigshafen Landau

L'organisation des recettes douanières dans les ports du Rhin n'est pas à modifier ; elle suffit au bon fonctionnement du service sur le « Rhin frontière maritime ».



Sur les frontières terrestres de la nouvelle ligne les bureaux de recettes actuels ne sont pas en nombre suffisant. Le tableau ci-après indique les nouveaux bureaux (Zollämter) à créer, le personnel technique qu'il faut y affecter et les Hauptzollämter auxquels il y a lieu de les rattacher.

Zone d'occupation	Hauptzollamt	Zollamt à créer ou à renforcer	Personnel nécessaire			TOTAUX
			Oberzoll-secretdr	Zoll-secretdr	Auxiliaires	
Belge	Geldern	Buderich (Wesel) .	1	2	3	6
Britannique	Solingen	Benrath	1	2	3	6
		Ohligs	1	2	3	6
		Solingen	1	2	3	6
	Cologne	Burscheid	1	2	3	6
		Kürten		1	2	3
Française (Sud-Est de Cologne)	Cologne	Rösrath	1	1	2	4
		Osterath	1	1	2	4
		Godesberg		1	2	3
	Neuwied	Siegburg	1	2	3	6
Américaine	Neuwied	Hönningen		1	2	3
		Nieder-Breitbach .		1	2	3
		Ober-Honnel- feld- gieren		1	2	3
	Coblentz	Dierdorf		1	2	3
Française (Sud-Est de Coblentz)	Wiesbaden	Neuhof		1	2	3
		Königstein		1	2	3
		Höchst	1	2	3	6
Française	Worms	Rheindürkheim . .		1	2	3
	Landau	Germersheim	1	2	3	6
		Rützheim		1	2	3
Totaux :			10	28	48	86

En outre, il est nécessaire d'affecter aux recettes des douanes de la nouvelle ligne, les bureaux existants de :

Zône belge	Kranenberg Alt-Kalkar Xanten Rheinberg Mörs Ruhrort Duisbourg Uerdingen Heerdt Dormagen
Zone britannique	Rheindorf Brühl
Zône française (Sud-Est de Cologne)	Remagen
Zone américaine	Andernach Hansbach Montabaur
Zône française (Sud)	Diez Ems Katzenelnbogen Langenschwalbach Idstein Höchst Gross-Gerau Hochheim Worms Frankenthal Oppenheim Ludwigshafen Spire Wörth

En admettant qu'il faille renforcer les effectifs de ces bureaux au moyen d'un technicien des douanes et d'un employé auxiliaire il sera nécessaire de trouver de ce chef 31 techniciens et 31 auxiliaires.

Finalement, l'organisation des bureaux de recette de la nouvelle ligne douanière nécessitera l'emploi d'environ 70 fonctionnaires techniciens et de 80 employés auxiliaires.

Bien entendu, ces chiffres ne sont pas absolus pas plus que l'emplacement des nouveaux bureaux à installer.

Quoiqu'il en soit, il semble qu'on puisse trouver sur la frontière Ouest, par prélèvement, les effectifs nécessaires.

Les effectifs des douanes en Territoires Occupés comportent en mars 1921 un total de 1885 fonctionnaires techniques et d'environ 1400 employés auxiliaires. Les effectifs du contrôle des exportations et importations sont de 138 unités. Un prélèvement de 8 % environ de ces effectifs sera nécessaire. Il est parfaitement possible de l'effectuer sans entraver la marche des services.

Les effectifs restant en place devront donner un effort momentané pour assurer le service pendant la période d'organisation de la nouvelle ligne.

Le choix des fonctionnaires sera laissé au Zollkommissar avec l'agrément du Comité Directeur des Douanes. Il sera prescrit de procéder immédiatement à un recrutement d'employés auxiliaires en vue, d'une part de remplacer les fonctionnaires prélevés pour l'organisation de la nouvelle ligne, et d'autre part de renforcer ces derniers.

Les inspections allemandes des douanes seront maintenues en étendant le ressort de chacune d'elles à un secteur de la nouvelle frontière.

Afin que la Haute Commission puisse exercer le contrôle de ces services à tous les échelons, il est prévu :

a) l'institution d'un Comité Directeur des Douanes.

b) l'installation auprès de chaque Landesfinanzamt d'un fonctionnaire des douanes allié, faisant fonction d'inspecteur chargé de surveiller la marche des services et en particulier la rentrée des perceptions.

c) l'installation de contrôleurs alliés (contrôleurs ou vérificateurs) auprès des Hauptzollämter de la nouvelle ligne avec pouvoir

de surveiller tous les détails des services dans la zone d'action des Hauptzollämter.

L'organisation de ce service entraîne la collaboration des fonctionnaires suivants :

Zone	Inspecteurs ou faisant fonction	Contrôleurs ou vérificateurs
Zone belge	1	7
— anglaise	1	5
— française	4	7
— américaine	—	2
Totaux :	6	21

d) Le contrôle de la Haute Commission sur les services douaniers de la frontière Ouest s'exercera, soit par des agents détachés auprès d'elle, soit par l'intermédiaire des inspecteurs qui opèrent dès maintenant sur la même frontière dans les pays alliés. Ces inspecteurs seront habilités par la Haute Commission auprès des Hauptzollämter intéressés.

Les postes situés sur la frontière hollandaise, ceux des frontières sarroise et luxembourgeoise seront inspectés par du personnel allié à détacher ; il y aura donc lieu de renforcer de quelques unités les prévisions du paragraphe précédent.

ORGANISATION DU SERVICE ACTIF. — (1)

Le service actif de la surveillance aux frontières qui nécessite des effectifs considérables (en moyenne deux hommes au kilomètre), serait avantageusement assuré, au moins au début, par les armées d'occupation. Ces armées possédaient, pendant l'armistice, le long de la frontière à organiser, tout un réseau de postes de surveillance de la circulation, qu'il y aurait lieu de rétablir, en leur confiant la surveillance de la frontière douanière. L'organisation devrait être complétée par la création d'un réseau de grands postes, à une vingtaine de kilomètres en arrière des frontières terrestres des têtes

(1) Rapport 493 g. de Monsieur le Commandant Carteron.

de pont. Les grands postes délimiteraient la zone dans laquelle circuleraient les patrouilles contre les contrebandiers. Le détail de cette organisation qui offre un caractère militaire sera laissé aux soins des Armées.

Le fonctionnement des services actifs sera complété par l'adjonction, dans certains postes militaires, d'un brigadier ou préposé des douanes allié qui servirait de guide et d'instructeur aux hommes du poste.

Enfin, le service actif pourrait être renforcé par une police fluviale du Rhin dont l'organisation serait confiée à la D. G. C. R. A. (1) et qui devrait exercer son activité, en ce qui concerne les douanes, en liaison avec les inspecteurs et contrôleurs délégués de la Haute Commission Intérralliée des Territoires Rhénans auprès des Hauptzollämter.

L'organisation telle qu'elle vient d'être décrite est parfaitement réalisable dans les plus brefs délais. Elle ne peut constituer qu'une première étape, et serait évidemment susceptible d'être améliorée ultérieurement, si la nouvelle ligne douanière était longtemps maintenue, en recrutant et en instruisant des effectifs supplémentaires qui permettraient de resserrer le réseau des bureaux de recettes et de remplacer petit à petit le personnel des Armées par du personnel allemand approprié.

CONTRÔLE ALLIÉ.

Une surveillance très stricte doit être effectuée sur les agents allemands, dont l'hostilité se manifeste au début sous différentes formes. Des fonctionnaires alliés sont placés auprès des différents bureaux des Territoires Occupés. Ces délégués servent d'intermédiaire entre le Comité Directeur des Douanes et les services auxquels ils transmettent les circulaires et règlements et veillent à leur exécution.

Un Inspecteur Principal des douanes françaises est placé auprès des Landesfinanzämter de Mayence, Wiesbaden et Ludwigshafen ; un inspecteur des douanes belges à Düsseldorf ; un Surveyor of Customs à Cologne.

(1) Direction Générale des Communications et du Ravitaillement de l'Armée.

Auprès de chaque Hauptzollamt on détache un contrôleur avec pouvoir de contrôle sur tous les Zollämter du ressort de leur bureau.

Monsieur Guillot, Inspecteur Principal des Douanes françaises est conservé auprès du Comité Directeur des Douanes comme conseiller technique.

X.

LE TARIF DOUANIER A APPLIQUER SUR LA NOUVELLE FRONTIÈRE.

Cette question est aussi importante que complexe. Dans quel esprit convient-il d'envisager la hauteur et la forme des taxes tant à l'importation qu'à l'exportation ?

L'article 270 du Traité de Versailles ne prévoit l'institution de la ligne douanière du Rhin que si l'intérêt économique des populations rhénanes l'exige. Or, et cette question a été étudiée plus haut, ce n'est point ce dernier souci qui en provoque l'institution en avril 1921. Encore convient-il que l'on n'en fasse pas un moyen d'action de nature à influencer fâcheusement sur l'économie rhénane. Il faut éviter que ce qui aurait pu être une mesure de protection dans l'esprit et dans la lettre du Traité obtienne un résultat inverse même dans l'intérêt de l'exécution d'autres clauses. Les tarifs devront donc être empreints de modération et étudiés de façon à n'entraver que le moins possible le développement de la prospérité des Territoires Occupés.

Là, comme ailleurs, l'improvisation du personnel reste un écueil à l'établissement d'une forme perfectionnée de tarifs. Il faut se cantonner dans ce que font habituellement les agents allemands et leur éviter toute opération un peu compliquée. On est ainsi conduit à éliminer le principe du tarif ad valorem. Il nécessite des agents capables et sûrs et il constituerait une innovation pour les Allemands habitués à appliquer des droits spécifiques. On ne pourra cependant éviter d'y recourir pour taxer certains objets qui ne pourraient l'être utilement sans lui ; tels les bijoux, les appareils scientifiques, les objets d'art.

DROITS A L'ENTRÉE.

Convient-il d'appliquer intégralement le même tarif que sur la frontière Ouest ? Il ne le semble pas.

D'ailleurs, il faut établir une discrimination entre les produits importés de l'Allemagne non occupée vers les Territoires Occupés, suivant le caractère de nécessité de ces importations et leur importance. L'étude de cette question ne peut malheureusement reposer que sur une base un peu arbitraire. En effet, il n'existe pas de statistique allemande des échanges entre la rive droite et la rive gauche du Rhin. La seule de laquelle on puisse faire état a été établie pendant les six derniers mois de la période d'armistice, alors que le blocus de l'Allemagne était levé et que ces échanges étaient placés sous le contrôle de la Haute Commission Interalliée dans les Territoires Rhénans. Il ne faut pas attacher une importance probante aux renseignements qu'elle peut fournir, la période d'armistice étant exceptionnelle dans le domaine économique comme dans tous les autres.

Quoi qu'il en soit, son étude montre que le chiffre du commerce entre les Territoires Occupés et le reste de l'Allemagne fut trois fois supérieur à ce même chiffre entre les Territoires Occupés et les pays étrangers. Elle montre aussi qu'en général, la Rhénanie est plus exportatrice qu'importatrice en produits fabriqués et inversement pour ce qui concerne les denrées alimentaires, les matières premières et les produits demi-fabriqués.

Les Pays Rhénans sont particulièrement importateurs de :

Pommes de terre — animaux vivants — farineux — malt et divers — tabac — plantes et fourrages — scories — laines — crins — poils et plumes — terres réfractaires — minerais de fer — plomb — étain — zinc — charbons et coke — marbre et pierres d'ornement — ciment et chaux — ouvrages en bois — aciers spéciaux — quincaillerie — chaudronnerie — matériel roulant — machines agricoles — matériel de ponts et chaussée — matériel de mines.

Le tarif allemand frappe modérément ces denrées ; on pourrait à la rigueur l'imposer intégralement sans qu'il y ait à craindre d'entraver l'importation dans les Territoires Occupés des matières indispensables à leur vie économique. Toutefois, il semble préférable de le réduire tout au moins pour la période des débuts, au quart de son montant. On évitera ainsi un à coup trop brusque et l'examen des résultats montrera si on peut l'élever à 50 % puis

à 75 %, puis à son intégrité. Naturellement, les droits seront perçus en or comme sur les autres frontières, c'est-à-dire que leur montant en marks-papier devra être calculé aux taux du change du moment, relativement au dollar.

La Haute-Commission Interalliée dans les Territoires Rhénans devra pouvoir, devant les exigences économiques susceptibles de se présenter, modifier le tarif de certains articles. Elle serait également juge de l'opportunité d'augmenter ou réduire le coefficient des droits appliqués.

Il faut remarquer que la Haute-Commission n'a pas usé de cette dernière faculté et quoiqu'on ait prévu trois étapes dans l'imposition :

1^{ère} étape — 75 % de réduction.

2^{ème} étape — 50 % de réduction.

3^{ème} étape — droits entiers.

les droits resteront jusqu'au 30 septembre 1921, date de la levée des sanctions économiques, limités au quart du tarif général.

DROITS A LA SORTIE VERS L'ALLEMAGNE.

Les taxes à la sortie telles qu'elles sont comprises par les douanes allemandes sont d'un rendement supérieur aux taxes à l'importation. On peut trouver la raison de ce qui pourrait sembler une anomalie dans l'importance de l'exportation allemande et dans le taux relativement élevé de ces taxes. Sur une période qui s'étend du 1^{er} avril 1920 au 1^{er} février 1921, le total des droits de douane sur l'exportation a atteint 1.875 millions de marks alors que les droits à l'entrée ne dépassaient pas 1675 millions. Les industriels allemands s'élevaient d'ailleurs avec violence contre ces droits qu'ils accusent d'entraver le développement du commerce et de l'industrie par une sorte de dumping à rebours. Ces taxes sont d'ailleurs sujettes à de continuelles modifications qui sont fonctions de leurs résultats et des nécessités économiques. Elles sont assises ad valorem et varient de 2 à 8 % de la valeur du produit.

L'établissement de ces droits sur la ligne du Rhin permettrait d'exercer par son taux une action effective sur l'orientation des débouchés de l'industrie rhénane. Si ces droits sont plus élevés que ceux perçus à la frontière Ouest, les produits auront tendance à sortir par celle-ci. Cette éventualité n'est pas souhaiter ; elle ne pourrait se produire qu'au détriment de l'indus-

trie alliée et aggraverait dans de nouvelles proportions la crise fâcheuse qu'elle traverse déjà. D'autre part, elle entraînerait vraisemblablement un resserrement très pénible des débouchés du commerce et de l'industrie rhénans, ce qui serait en contradiction absolue avec l'article 270 du traité. Il faut donc que ces droits soient réduits, aussi bien dans l'intérêt des Alliés que pour éviter que la Rhénanie n'étouffe dans un cadre trop étroit.

La Conférence de Londres a prévu l'importance de ces principes et elle a dicté la ligne de conduite que devra observer la Haute Commission Intéralliée dans les Territoires Rhénans. Dans un télégramme du 9 mars, on trouve :

Paragraphe 6 — « En ce qui concerne les exportations des Territoires Occupés vers l'Allemagne, la conférence désire seulement imposer un droit statistique de 1 à 2 % par exemple, dans un but documentaire . . . »

Afin de simplifier la perception de ces droits, il serait opportun de conserver la base du tarif allemand usuel et de ne l'appliquer qu'en marks papier, c'est-à-dire sans tenir compte de la majoration fixée par le Gouvernement allemand pour tenir compte de la dépréciation de sa monnaie. Au cours de l'agio officiel de mars 21, cela revient à prélever 10 % des droits spécifiques perçus à l'entrée. S'il est par exemple perçu à l'importation 20 mks or pour une tonne d'un produit, il ne sera prélevé que 20 mks papier, c'est-à-dire environ 2 mks or au passage de la frontière du Rhin. Si on se trouve devant la nécessité d'augmenter les droits à la sortie, le coefficient de réduction pourra être aisément modifié.

Pour les produits passant en franchise il pourra être perçu un droit simplement statistique de 1 mk par colis, tonne ou mètre cube pour les marchandises en vrac, et par tête pour les animaux.

Exceptionnellement, il conviendrait de lever sur la ligne du Rhin les mêmes droits que sur la ligne de l'Ouest en ce qui concerne les matières colorantes et les produits chimiques pharmaceutiques. La production de ces industries est très importante en Pays Occupés et l'on obtiendrait ainsi immédiatement des ressources importantes.

Il était impossible de prévoir à l'avance les répercussions que pourra causer l'application du tarif allemand. Celui-ci comporte plus de 1000 positions et la Haute Commission manquait du temps nécessaire pour l'étudier à fonds en fonction des conditions économiques particulières aux Pays Rhénans. De plus, ce tarif est

essentiellement protectionniste ; il tend à couvrir contre la concurrence étrangère, certaines catégories d'industries réparties dans l'ensemble de l'Allemagne ; des modifications devront donc lui être apportées.

L'institution de la frontière Est doit provoquer des mesures tendant à recevoir des pays de l'Ouest certaines denrées alimentaires, matières premières ou même produits fabriqués, c'est-à-dire l'abaissement des taxes frappant ces denrées, ces matières, ces produits sur la frontière extérieure. Il faudra donc que la Haute Commission soit autorisée à modifier le détail des droits quand elle le jugera utile. (1)

Il convient de remarquer d'ailleurs que si, en général, jusqu'à la levée des sanctions, le nombre de marks papier perçu pour chaque cas d'espèce fut identique, les droits n'en furent pas moins variables en ce sens que la valeur de ces marks était fonction des variations du change. Or, pendant le cours de 1921, il y eut de sensibles fluctuations dans le cours du mark, et, alors que l'on vit le prix des marchandises augmenter, les droits de douanes perçus spécifiquement virent au contraire leur valeur diminuer dans les mêmes proportions.

Nous avons vu plus haut que les droits sont perçus en or sur la frontière extérieure. Pour faciliter l'opération, l'administration des douanes donne à ses bureaux un certain coefficient variable avec le cours de la monnaie et par lequel on multiplie le nombre de marks papier du tarif. A la mise en vigueur des sanctions, ce coefficient était 10. Malgré les variations du change, l'administration des douanes le maintient à ce chiffre jusqu'à la levée des sanctions.

(1) Voir les modifications de tarif page

REMARQUES PARTICULIÈRES.

Le chapitre précédent n'est que l'étude de la question dans ses grandes lignes. D'autres problèmes importants doivent retenir l'attention :

a) L'institution d'un régime de transit qu'il faudra établir en tenant compte des intérêts économiques en jeu et qui devra être prêt dès que la ligne du Rhin sera en état de fonctionner.

b) L'examen des répercussions que ce nouveau régime pourrait éventuellement avoir sur l'application de l'article 269 du Traité de Versailles.

c) L'étude et la mise en vigueur d'un régime d'admission temporaire dont l'urgence est imposée par la pénétration réciproque des industries des Pays occupés et des territoires non occupés.

d) L'extension à la nouvelle frontière des exemptions douanières déjà existantes et éventuellement création de nouvelles facilités.

e) Considération dans le détail de leurs causes et de leurs résultats des modifications de tarif.

f) Les possibilités d'embouteillage des voies ferrées en raison du retard apporté à la circulation des trains par le contrôle du service douanier et la perception des droits, les mesures prises pour y parer.

g) Étude de la question des colis postaux dont le trafic est intense entre les deux rives du Rhin.

h) Solution des difficultés causées par la mauvaise volonté du personnel allemand.

i) La contrebande.

j) Recouvrement des taxes intérieures de consommation perçues sur certains produits importés.

DU TRANSIT.

Par transit, il faut entendre le simple passage des produits à travers un pays où ils ne sont ni consommés ni retenus ; ils pénètrent par une partie de la frontière et sortent par une autre. On ne peut donc songer à prélever sur eux autre chose que de faibles droits statistiques mais il convient de s'en inquiéter pour éviter les facilités qu'une trop large tolérance peut accorder à la fraude.

En l'espèce, la forme de ce transit peut présenter plusieurs aspects.

1^o) Les marchandises viennent de l'étranger par la frontière Ouest et sont destinées à l'Allemagne non occupée : Elles paieront à l'entrée les droits réguliers mais passeront à l'Est en franchise.

2^o) Les marchandises viennent de l'Allemagne non occupée et sont à destination de l'étranger. Elles ne paieront rien au passage du Rhin, mais devront à la sortie acquitter les taxes à l'exportation prévues par les lois et règlements allemands. Elles devront naturellement observer certaines règles de transit dont il sera fait mention plus loin.

3^o) Les marchandises viennent de l'étranger et rentrent en Pays Rhénans par la frontière Est. Ces marchandises ont déjà payé à leur entrée en Allemagne ; on ne peut songer à les imposer une seconde fois. Elles auront toutefois à être accompagnées d'un certificat d'origine et du reçu des droits de donane, délivré par les autorités allemandes.

Les marchandises originaires des Pays occupés et à destination de l'étranger, qu'elles sortent par voie de terre ou voie d'eau, paient naturellement les droits d'exportation afférents à leur nature puisqu'elles ne sont pas transitaires, ayant leur origine en Rhénanie.

4^o) Les marchandises viennent d'un territoire non occupé et sont à destination d'un territoire également non occupé. Dans ce cas, on les astreindra au paiement d'un droit statistique de sortie égal à celui prévu pour les marchandises non taxées, c'est-à-dire 1 mark-papier par tête, mètre cube ou tonne. Malgré la modicité de ce tarif, quelques états neutres, particulièrement la Hollande, s'élevèrent contre sa perception. On ne put donner satisfaction à ces réclamations, la perception de ces droits étant indispensable pour permettre à la Haute-Commission d'exercer un contrôle efficace sur le trafic des marchandises empruntant la voie fluviale.

Le 19 avril 1921, dans son règlement d'application No 2, le Comité Directeur des Douanes prendra des précautions contre la fraude susceptible de s'exercer à la faveur du transit international. D'après les termes de ce règlement, les expéditeurs de marchandises transitaires doivent déposer une caution au premier bureau d'entrée. En outre, ils doivent remettre une déclaration donnant tous les renseignements requis pour les déclarations de mise en consommation et indiquant la voie que suivra la marchandise ainsi que le bureau par lequel elle sortira de l'Allemagne non occupée. La caution ne devra pas être supérieure au droit d'entrée (augmenté d'accises éventuelles) pour les produits dont l'importation n'est pas soumise à l'octroi de licences. Pour celles-ci, le maximum de la caution pourra égaler le double des droits et accises. Dans le cas où les expéditeurs seraient honorablement connus, le 5 mai, le Comité Directeur des Douanes dans un esprit de libéralisme substituera à cette caution une sorte de garantie personnelle délivrée par une société ou un organisme responsable. Par exemple des sociétés de crédit, Chambre Syndicale, Chambre de Commerce, etc....

Le remboursement des cautions doit avoir lieu dans un délai de trois mois et sur présentation de documents de transit dûment déchargés et accompagnés de la quittance des droits d'entrée dans le pays destinataire. L'organisation de ce remboursement fut en pratique défectueuse et l'on dut y apporter des transformations.

Si le remboursement n'a pu être effectué dans les délais prescrits faute de présentation des pièces justificatives, le montant de la caution est acquis à l'administration des douanes au même titre que les droits ordinaires. Or, la production des pièces dans les délais exigés était très difficile et même impossible, particulièrement quand il s'agissait de marchandises destinées à prendre la mer dans un port de l'Allemagne non occupée. Le Comité Directeur des Douanes décida de laisser le choix aux exportateurs entre la présentation des pièces ou groupes de pièces ci-après :

a) un certificat de dépôt des marchandises dans un entrepôt de douane d'un pays étranger à l'Allemagne ou bien :

b) 1^o d'un duplicata du connaissement signé par le capitaine du navire sur lequel les marchandises doivent être embarquées et visé par un consul allié.

2^o d'un extrait légalisé du manifeste du navire ou bien :

c) de l'acquit de transit revêtu d'un certificat d'exportation apposé par le bureau de douane allemand de sortie.

Enfin, dans le but de réduire au strict minimum les garanties indispensables pour prévenir les abus, le Comité Directeur décida, à la suite d'une proposition faite par l'administration des chemins de fer qu'aucune caution ne serait exigée pour les marchandises transitant par voie ferrée à travers les Pays Occupés vers un pays étranger. Toutefois, l'avis de transit doit être accompagné d'un engagement de la Direction des chemins de fer certifiant qu'elle se porte garante du transport des marchandises jusqu'à la frontière douanière du pays destinataire. La preuve de l'exportation est fournie par un certificat de sortie délivré par un bureau de douane frontière (1) et par l'acquit de transit dûment déchargé.

Les règles régissant le transit en Pays Rhénans sont comprises dans les termes de l'ordonnance 82. Celle-ci comporte cependant une omission : le cas des marchandises originaires d'Allemagne non occupée et à destination de l'Allemagne également non occupée. En France, les produits d'origine et de destination françaises transitant par l'étranger, comme par exemple certains minerais de l'Est qui sont expédiés dans le Midi par Anvers, sont considérés comme étrangers et astreints au régime ordinaire des douanes.

En Pays Rhénans, la question fut très libéralement tranchée au bénéfice de l'Allemagne ; les marchandises transitant dans ces conditions ne furent astreintes qu'au paiement d'un simple droit statistique.

LE NOUVEAU RÉGIME DOUANIER ET L'ARTICLE 269 DU TRAITÉ DE VERSAILLES.

L'article 269 du Traité de Versailles est ainsi conçu :

« Pendant un délai de six mois à dater de la mise en vigueur du « présent Traité, les taxes imposées par l'Allemagne aux importa-
« tions des Puissances alliées et associées ne pourront être supé-
« rieures aux taxes les plus favorables qui étaient en application
« pour les importations en Allemagne à la date du 31 juillet 1914.

« Cette disposition continuera à être appliquée pendant une se-
« conde période de trente mois après l'expiration des six premiers
« mois, exclusivement à l'égard des produits qui, étant compris dans
« la première catégorie, section A, du tarif douanier allemand du
« 25 décembre 1902 jouissaient à la date du 31 juillet 1914 de droits

(1) Ausgangsbescheinigung.

« conventionnels par des traités avec les Puissances alliées ou associées, avec addition de toute espèce de vins et d'huiles végétales, de la soie artificielle et de la laine lavée ou dégraissée, ayant ou non fait l'objet de conventions spéciales avant le 31 juillet 1914. »

En conséquence, les produits compris dans la première catégorie — section A du tarif douanier allemand (N° 1 à 73) continuent à jouir des droits conventionnels acquis par des traités conclus avant le 31 juillet 1914 entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne lorsqu'ils sont introduits par la frontière extérieure des Pays Occupés.

D'autre part, les produits suivants :

Vins — Huiles végétales — Laine lavée et dégraissée — Soie artificielle — doivent bénéficier du tarif conventionnel lorsqu'ils sont importés par cette même frontière, et ceci même s'ils n'ont pas fait l'objet de conventions spéciales avant le 31 juillet 1914.

Des ordres furent donnés par la Haute-Commission pour que l'on procède au remboursement des droits indûment perçus, sur présentation de pièces justificatives.

L'ADMISSION ET L'EXPORTATION TEMPORAIRE EN TERRITOIRES RHÉNANS.

On appelle « admission temporaire » le bénéfice de rentrer en franchise accordé à certaines marchandises ou produits quand ces marchandises ou produits ne sont destinés qu'à rester provisoirement dans un pays, soit pour y subir le stade d'une transformation industrielle soit pour toute autre cause. La même définition s'applique à l'exportation quand la sortie des produits ne présente qu'un caractère temporaire.

Dès le début de l'établissement de la nouvelle ligne, se pose le problème de l'opportunité de ce principe.

L'industrie des territoires occupés est intimement liée à celle du reste de l'Allemagne. Certaines usines des besetzte Gebiet, ne possèdent pas l'outillage nécessaire à la fabrication complète des objets de leur industrie elles doivent donc les sortir provisoirement en Allemagne libre où on les termine avant de les retourner prêts à être livrés à la consommation. La même situation se présente avec des caractères inverses quand ce sont les usines des territoires occupés qui manufacturent des matières premières ou des objets qui leur ont été fournis par l'Allemagne libre à charge de retour.

De même certains ouvriers et ouvrières à domicile habitant de part et d'autre de la frontière doivent la traverser aussi bien pour aller chercher leur ouvrage que pour le reporter. On ne peut faire payer à ces produits des droits d'entrée au moment de leur importation, puis des droits de sortie lors de leur exportation.

Le 20 mai 1921, par son règlement d'application N° 10, le Comité Directeur des Douanes fixe les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'admission ou de l'exportation temporaire pourra être accordé. Toujours en vertu des mêmes principes de simplification, il s'en rapporte au règlement allemand du 8 mars 1921, dont les formalités en vigueur pour la frontière Ouest sont étendues à la frontière Est. Toutefois, une caution doit être déposée par le demandeur au 1^{er} bureau d'entrée ou de sortie. Le montant de cette caution ne doit en aucun cas être supérieur au double des droits d'entrée (ou des taxes à l'exportation) pour les marchandises dont le trafic est soumis à la délivrance de licences. Dans le cas des marchandises dont le commerce est libre, le dépôt de garantie est limité au montant des droits éventuels. Les firmes honorablement connues pourront être cautionnées personnellement par des Sociétés de Crédit, Chambres de Commerce, Syndicats. . . Ces principes sont les mêmes que ceux appliqués au sujet des marchandises en Transit.

Une discrimination fut établie entre les objets susceptibles de bénéficier des admission et exportation temporaires.

En premier lieu, les objets qui en ont le bénéfice *de droit* : les emballages, les récipients vides, les outils emportés par les ouvriers se rendant à leur travail.

Ensuite les marchandises pour lesquelles ce bénéfice sera soumis à une autorisation délivrée par un délégué du Comité Directeur des Douanes. Ces marchandises sont celles qui jouissent de la même faveur à la frontière Ouest, conformément aux termes du règlement allemand du 8 mars 1921. Il convient d'y ajouter le sucre brut en provenance de l'Allemagne non occupée, importé en Territoire Occupé pour y être raffiné.

Enfin, des marchandises non mentionnées pour lesquelles autorisation pourra être exceptionnellement accordée par le Comité Directeur après avis du Délégué de ce Comité auprès du Hauptzollamt compétent.

En ce qui concerne le régime entre les Pays Rhénans et l'étranger, le règlement du 8 mars 1921 est entièrement maintenu.

Pour les marchandises importées ou exportées temporairement par les ouvriers travaillant à domicile, une réglementation particulière accorda les plus grandes facilités. Notamment, on les dispensa du versement de toute caution.

Les automobilistes furent également dispensés du dépôt d'une caution par la circulaire N° 928/C. D. D. du 11 juin, à condition qu'ils soient munis d'un triptyque délivré par une association sportive reconnue (1). Cette pièce peut être remplacée par le carnet de passage en douane. En l'absence du carnet ou du triptyque, la réglementation commune s'impose.

Le Comité Directeur des Douanes manifesta son désir de n'apporter aucune entrave à l'industrie des pays occupés en accordant les plus grandes facilités aux marchandises destinées à être produites dans les foires et expositions d'Allemagne non occupée. Sous réserve du versement d'une caution ou d'un engagement cautionné personnel, les marchandises furent autorisées à franchir la nouvelle ligne douanière, ainsi que la frontière extérieure des Territoires Occupés en franchise de droits, sans production de licence et sans autorisation préalable d'exportation temporaire. Elles devaient cependant rester sous le contrôle de la douane, pendant leur séjour en Allemagne non occupée.

Bénéficièrent de cette mesure les marchandises destinées à être exposées à :

- 1° — La foire de Francfort (du 10 au 16 avril).
- 2° — La foire d'automne de Francfort (septembre).
- 3° — La « Deutsche Ost-Messe » de Königsberg (du 14 au 19 août).
- 4° — La foire de Breslau (du 4 au 8 septembre).
- 5° — L'exposition de Denrées Coloniales et de Produits alimentaires de Francfort (du 20 au 28 août).
- 6° — La foire de Leipzig (26 août au 3 septembre).
- 7° — La cinquième foire internationale de Francfort (du 25 septembre au 1^{er} octobre) 1921.

(1) Touring Club de France, Automobile Club de Belgique, Royal Automobile Club — Kaiserlicher Automobilklub, etc....

LES EXEMPTIONS DOUANIÈRES.

Les militaires et les membres des organismes officiels alliés en Territoire Occupé (1) ainsi que leur famille sont exempts de payer les droits d'entrée ou de sortie d'Allemagne des objets qui leur sont personnels. La réglementation de cette franchise fait l'objet de l'ordonnance 72 (15 février 1921) de la Haute-Commission. On verra plus loin à la lecture de l'ordonnance 81, Article 12, qu'aucun changement n'est apporté à ces dispositions par le nouveau régime et elles sont étendues à la nouvelle ligne douanière. De même le Traité de Versailles avait admis la circulation franche de tous droits des envois d'Allemagne destinés à la France et à la Belgique au titre « Réparations » ou « Restitutions ». C'est ainsi que le Comité Directeur fut amené à prendre un certain nombre de décisions accordant sous certaines garanties la libre circulation aux livraisons en nature faites au nom des :

1° Commission Française et Belge de Restitution du Cheptel (Wiesbaden).

2° Service de la Restitution Industrielle (Wiesbaden).

3° Bureau de Liquidation du Matériel de Guerre Allemand (Berlin).

4° Comptoir Français du Sulfate d'Ammoniaque d'Essen (pour les livraisons des sulfates d'ammoniaque et de benzol).

De même, la nouvelle ligne douanière ne peut que se conformer aux facilités accordées par le Traité de Versailles à l'Alsace-Lorraine, la Pologne, Danzig, Eupen, Malmédy et la Sarre. Pour ce dernier territoire, des arrangements spéciaux ont été conclus au sujet du régime des licences avec la Commission des Dérogations de Sarrebruck.

Les demandes d'exemption des syndicats ouvriers ont toujours été accueillies avec l'esprit le plus libéral et le plus démocratique. L'exonération des droits pour les journaux ou revues syndicalistes ou professionnels n'a jamais été refusée pour le passage de la ligne du Rhin. Ont bénéficié de cette mesure :

L'association des cordonniers de Pirmasens pour le « Schuhmacher Fachblatt. »

(1) Personnel de la Haute-Commission — de la Commission des Réparations — de la Restitution industrielle et artistique, etc....

L'Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund de Cologne, Wiesbaden et Aix-la-Chapelle.

L'association des « Bergarbeiter Deutschland » pour le « Bergarbeiter Zeitung. »

Certains services publics, comme les postes et télégraphes et l'administration des chemins de fer, ne pouvaient se procurer divers objets ou produits nécessaires à leur fonctionnement qu'en Territoire non occupé. Ces objets bénéficièrent de la franchise et ne furent pas astreints à la délivrance de licence, par exemple les wagons neufs construits en Allemagne non occupée ; par contre les wagons construits en Territoires Occupés et destinés à être immatriculés dans une gare hors de notre contrôle sont soumis à la réglementation commune.

Dans le même ordre d'idée, bénéficient de la franchise et de la liberté de passage :

1°) les matériaux destinés à l'administration ferroviaire et ne pouvant être obtenus qu'en deçà ou au delà de la nouvelle ligne.

2°) Les objets ne pouvant être réparés ou fabriqués que dans les mêmes conditions.

3°) Le matériel et les accessoires faisant retour à leur point d'attache.

Dans chaque cas particulier, l'autorisation est accordée sur demande du service allemand intéressé par le délégué du Comité Directeur des Douanes auprès du Landesfinanzamt ou du Hauptzollamt le plus proche.

MODIFICATIONS DE TARIFS.

Nous avons étudié plus haut comment on avait été amené à prendre sur la ligne du Rhin des positions de tarifs basées sur les taxes allemandes de la frontière extérieure. Mais, les conditions de production étant à peu près identiques dans toute l'Allemagne, l'imposition à la sortie des Territoires Rhénans des marchandises qui y étaient fabriquées ne pouvait manquer d'avoir pour résultat de les handicaper fâcheusement sur les marchés de l'Allemagne non-occupée et aurait permis à celle-ci de supplanter la Rhénanie pour certaines industries. Le Comité Directeur, d'accord avec le Comité Economique de la Haute-Commission, entreprit d'apporter un remède à cette situation en modifiant les droits et taxes en vigueur

sur la nouvelle ligne pour les produits plus particulièrement menacés comme les tabacs, les vins, les cuirs, la choucroute, les vinaigres.

Tabac. — C'est une des grosses industries des Pays Rhénans dont la population n'absorbe que 20 % de la production. Le reste est livré à la consommation pour la plus grosse part, dans le reste du Reich. On compte dans le Palatinat environ 120.000 ouvriers. Sur ce nombre, le dixième soit 12.000 est occupé dans les entreprises traitant le tabac brut pour sa transformation en cigares et cigarettes. Or, d'après les prescriptions de l'article 4 de l'ordonnance No 81 de la Haute Commission, les droits de sortie sur ces tabacs s'élevaient à :

4.000 marks par 100 kgs de tabacs coupés
6.000 marks par 100 kgs de cigares
7.500 marks par 100 kgs de cigarettes.

c'est-à-dire la suppression absolue de toute possibilité d'exportation vers la rive droite pour l'industrie rhénane.

Se rendant compte que ces droits étaient prohibitifs, le Comité Directeur, par son règlement d'application No 9 entré en vigueur le 15 mai, fixa comme suit les droits à percevoir sur les tabacs originaires des Territoires Occupés et exportés par la nouvelle ligne douanière :

100 marks par 100 kgs de tabacs coupés
150 marks par 100 kgs de cigares
200 marks par 100 kgs de cigarettes.

On évita ainsi la ruine aux nombreux négociants en tabac des Pays Rhénans et ils accueillirent cette mesure avec une vive satisfaction.

Remarquons en passant au sujet de cette industrie un aveu sans artifices paru dans le « Mittagsblatt » du 21 février 1921 :

« On cultive dans le Palatinat aussi bien que dans la région de « Hanau, les meilleurs tabacs américains tels que le Maryland et le « Virginie ». . . » Il s'est déjà fumé maints cigares palatins sous « l'étiquette de cigares d'outre-mer. »

Vins. — La Rhénanie est la seule partie de l'Allemagne où la culture de la vigne soit aussi intense. C'est une des principales richesses des territoires occupés où se rencontrent de nombreux crus estimés du Rhin et de la Moselle (Rudesheim — Asmanshausen Ingelheim — Nierstein — Piesporter, etc. . .)

Là encore, les possibilités d'envoi vers la rive droite étaient sérieusement entravées par le taux des droits à percevoir qui s'élevaient à :

« Vins en fûts ou en wagons citernes d'une richesse alcoolique ne dépassant pas 140 gr. au litre :

24 marks par 100 kgs.

Par le règlement d'application No 12 entré en vigueur le 20 juin ces droits furent ramenés à 12 marks par 100 kgs.

Pour compenser en partie le préjudice causé à la caisse de la Commission des Réparations par cette réduction, le Comité Directeur des Douanes porta au taux uniforme de 100 marks par 100 kgs les droits à percevoir sur les autres vins. (1)

Ces mesures furent prises après consultation des Comités Financier et Economique réunis.

Cuir. — Un certain nombre de fabriques des Territoires Occupés, particulièrement dans la région de Pirmasens faisant un commerce très actif de cuirs avec le reste de l'Allemagne, les droits de sortie par la nouvelle ligne douanière furent fixés par le règlement d'application No 13, entré en vigueur le 20 juin 1921 au taux uniforme de :

35 marks par 100 kgs pour les cuirs de toutes catégories au lieu de 36, 40, 50 marks par 100 kgs.

Pour les cuirs de toutes sortes d'une grandeur maxima de 15 cm $\times$ 15 cm. (2), ces droits furent ramenés de 50 à 15 marks par 100 kgs.

Pour les chaussures d'intérieur et pantoufles, les droits de sortie qui atteignaient 120 marks furent descendus à 50 marks par 100 kgs et pour les autres chaussures (3) qui payaient de 85 à 180 marks les fabricants n'eurent plus à payer que 60 marks par 100 kgs.

Choucroute. — Avec la vigne, les pommes de terre et dans la région de Mayence, les primeurs, les choux sont une des grosses cultures de la Rhénanie. Pour le règlement d'application No 15 entré en vigueur le 5 août 1921, les droits furent considérablement diminués : 1 mark par tonne au lieu de 100.

(1) C'est-à-dire ceux compris sous le N° 180 du Tarif Douanier allemand.

(2) C'est-à-dire ceux compris sous le N° 547 du Tarif Douanier allemand.

(3) C'est-à-dire ceux compris sous le N° 556 du Tarif Douanier allemand.

Vinaigre. — Intimement liée à la production vinicole, l'industrie vinaigrière des Territoires Occupés était très prospère et livrait la majeure partie de sa production à l'Allemagne non occupée. Par le règlement d'application No 16 entré en vigueur le 5 août 1921 les droits de sortie furent ramenés de 10 marks à 2 marks par 100 kgs.

On voit que le Comité Directeur des Douanes eut, parmi ses préoccupations principales, celle de réduire sans cesse et même supprimer les préjudices causés à l'industrie et à l'agriculture Rhénanes. Toutes ces preuves de modération furent heureusement accueillies par les producteurs.

Saccharine. — Là, nous voyons l'application d'un principe inverse. On n'a pas à craindre la concurrence de l'Allemagne non occupée qui est obligée de venir s'approvisionner de saccharine en Territoires Occupés où cette denrée est produite en très grande quantité. Le Comité Directeur des Douanes profite de cette circonstance pour surtaxer ce produit et augmenter les revenus des alliés sans porter préjudice au commerce local.

Le règlement d'application N° 7 entré en vigueur le 15 mai 1921 fixa à 6 % ad valorem les droits de sortie à prélever sur la saccharine exportée à travers la nouvelle ligne douanière.

L'EMBOUTEILLAGE DES VOIES FERRÉES ET DU RHIN AU DÉBUT DE L'INSTALLATION DE LA NOUVELLE LIGNE DOUANIÈRE.

Il est de fait que les débuts de cette ligne douanière furent difficiles ainsi que l'on s'y attendait. Son fonctionnement brusque en ce qui concerne les chemins de fer (20 avril 1921) et d'autre part l'insuffisance numérique du personnel douanier nécessaire pour assurer le dédouanement des wagons, occasionna au début, en plusieurs endroits des engorgements, notamment à Mayence, Ludwigshafen et Dusseldorf.

La presse allemande fut trop heureuse de s'emparer de ces faits pour publier les articles les plus violents et aussi les plus inexacts. Le nombre de wagons en souffrance y est considérablement exagéré.

Nous lisons dans la « Kölnische Zeitung » du 21 avril :

« A partir de Lintorf, au Nord de Düsseldorf jusqu'à Cologne-Kalk, * les trains de marchandises sont arrêtés. Autour de Düsseldorf, * toutes les gares de marchandises sont embouteillées. »

« Environ 130 trains de marchandises et 100 trains omnibus passent journallement par les gares de Düsseldorf-Rath et Düsseldorf-Derendorf. De petits retards prennent en un clin d'œil des proportions incalculables. »

Dans son numéro du surlendemain, le 23 avril, ce même journal écrivait :

« Dans les gares frontières au nord du réseau de l'administration des chemins de fer de Cologne, des trains de marchandises s'accumulent et il y a lieu de redouter un embouteillage complet. . . Le 23 avril, le nombre des trains stationnant dans les gares frontières s'élevait à 93, et aujourd'hui 23 avril, il s'élève à 119. »

Cette période très critique ne dura guère qu'une huitaine de jours. Dès le début, le Comité Directeur des Douanes s'était efforcé d'apporter un remède à la situation et le 30 avril une amélioration sensible était constatée. La D. G. C. R. A. signalait en effet :

« Direction de Mayence — situation stationnaire (1259 wagons à dédouaner). »

« Direction de Cologne — rien à signaler dans les zones britannique et française — Zone belge, situation difficile. »

« Direction de Coblenz — Rien à signaler. »

« Direction de Ludwigshafen — Rien à signaler. »

« Sous-Commission de Düsseldorf — situation normale. »

Pour le contrôle personnel des voyageurs, des arrêts spéciaux de 20 minutes furent prévus dans les gares frontières de la nouvelle ligne douanière. Ces arrêts étaient trop courts pour permettre un contrôle minutieux des voyageurs et des bagages. Cependant la visite par sondage permit souvent de découvrir les fraudeurs. Le peu de durée des visites fit que les trains ne furent pas retardés et la gêne qui résulta de cette mesure fut très minime. Les Allemands eux-mêmes durent le constater. Dans son N° du 19 mai, le « Berliner Tageblatt » publiait les lignes suivantes sous la signature du Geheimen Sanitätsrat Reuter :

« Je tiens à souligner que le trafic des voyageurs n'a jusqu'à présent nullement souffert de l'application des sanctions. »

Pour le contrôle douanier de la navigation sur le Rhin, il se fut effectué sans difficulté si les autorités allemandes n'avaient, à leur poste d'Emmerich, essayé de causer des complications aux alliés. En effet, le 10 avril, le Comité Directeur était informé que les douaniers allemands arrêtaient à Emmerich tous les chalands à des-

mination des Pays Rhénans. Ils avaient installé un bureau pour percevoir les droits de douane sur toutes les marchandises même à destination des Territoires Occupés. Il est probable que ce bureau se proposait en outre de saisir et confisquer toutes marchandises qui ne seraient pas accompagnées de licences d'importation accordées par les autorités d'Allemagne non occupée.

Devant ces agissements, le Comité Directeur envisagea aussitôt des mesures rigoureuses pour protéger les marchandises devant être importées sous le couvert de licences délivrées par la Haute Commission. Un poste volant de surveillance fluviale de la C. I. C. N. C. fut installé avec mission de surveiller les opérations d'arraisonnement des agents du poste d'Emmerich et de prévenir les arrêts, détournements et saisies de marchandises de la part des autorités allemandes. Un bureau de douane fut installé à Warbeyen et par les soins du Général commandant l'Armée Belge d'Occupation, un poste de surveillance y fut détaché.

Il résulta de tout ceci qu'un certain encombrement de bateaux eut lieu à Emmerich vers le 15 mai. Mais des instructions furent aussitôt envoyées au Délégué du Comité Directeur à Ruhrort, pour l'inviter à libérer le plus tôt possible les chalands en souffrance. Le 22 mai, ce délégué pouvait aviser télégraphiquement le Comité Directeur qu'il ne restait aucun bateau à Emmerich. Depuis cette époque, le trafic fluvial s'est toujours effectué normalement.

C'est seulement le 10 mai que commença à fonctionner le contrôle sur les routes. Comme toutes ne pouvaient être surveillées, on interdit le passage des marchandises sur quelques unes. Des circulaires déterminèrent quelles étaient les routes légales. De plus, en raison de la pénurie du personnel, on fut dans l'obligation d'autoriser les délégués à interdire, d'accord avec l'autorité militaire, certains chemins de sept heures du soir à sept heures du matin, lorsque cette mesure paraissait indispensable. Les automobilistes circulant entre les Territoires Occupés et l'Allemagne rencontrèrent dans les premiers jours quelques difficultés pour franchir librement la nouvelle ligne douanière, mais dès le 11 juin, une circulaire relative à l'admission temporaire des automobiles et dont il est fait mention plus haut, leva toutes difficultés.

La contrebande qui s'exerçait principalement sur l'alcool donna lieu à de nombreuses saisies dès que les patrouilles de surveillance commencèrent à fonctionner.

LA QUESTION DES COLIS POSTAUX.

Le dédouanement des colis postaux est une opération naturellement longue qui exige un personnel considérable. Or, circonstance aggravante, le trafic en est intense entre les Territoires Occupés et le reste de l'Allemagne. A Cologne par exemple, ce service nécessitait l'emploi de vingt agents expérimentés. Etant donné la faiblesse des effectifs dont disposait le Comité Directeur, il était indispensable et urgent d'apporter un remède à cette situation, et il fut pris les mesures suivantes d'accord avec le Comité Economique de la Haute Commission.

Les colis postaux dont le poids n'atteint pas 5 kgs deviennent exempts de la présentation de licence, tant pour l'importation que pour l'exportation. Toutefois, cette faveur ne s'étend pas à ceux contenant des métaux ou des pierres précieuses, des valeurs, des matières colorantes synthétiques ou des produits chimiques pharmaceutiques.

En outre, le dédouanement effectué conformément au tarif entraînait des opérations longues pour des droits peu élevés en raison de la faible quantité des marchandises. L'établissement d'un droit uniforme par colis fut décidé. Par son règlement d'application N° 11 en date du 10 juin, le Comité Directeur fixa comme suit les droits à percevoir sur les colis postaux importés ou exportés à travers la nouvelle ligne douanière.

Colis ne dépassant pas un poids maximum de 5 kgs :

2 marks par colis à l'entrée

1 mark par colis à la sortie.

Colis d'un poids supérieur à 5 kgs mais ne dépassant pas un poids maximum de 10 kgs :

4 marks par colis à l'entrée

2 marks par colis à la sortie.

Colis d'un poids supérieur à 10 kgs et ne dépassant pas un poids maximum de 15 kgs :

12 marks par colis à l'entrée

6 marks par colis à la sortie.

Colis d'un poids supérieur à 15 kgs et ne dépassant pas un poids maximum de 20 kgs :

16 marks par colis à l'entrée

8 marks par colis à la sortie.

Ces conditions très favorables aux expéditeurs ne s'appliquent pas, ainsi qu'il est naturel, aux paquets contenant des objets de valeur ou matières précieuses tels que :

Métaux précieux ou objets fabriqués avec ces métaux — pierres précieuses — valeurs — œuvres et objets d'art — soie et objets fabriqués en soie — tabac — cigares — cigarettes — matières colorantes synthétiques — produits chimiques ou pharmaceutiques — saccharine — fourrures et tous objets de pelletterie — ivoire et ses imitations — jais — instruments d'optique et de précision — horlogerie — montres et pendules.

Pour toutes ces marchandises, les droits à percevoir sur les colis postaux les contenant sont établis conformément aux articles 3 et 4 de l'ordonnance N° 81 de la Haute Commission.

Toujours dans le même but de simplification et d'allégement des services douaniers et sur la proposition du représentant de l'administration des postes et télégraphes pour les Territoires Occupés, le Comité Directeur des Douanes autorisa les bureaux de poste à percevoir directement les droits d'entrée et de sortie par la nouvelle ligne douanière, afférant aux colis postaux d'un poids inférieur à 5 Kgs, conformément au règlement d'application N° 11 dont il vient d'être parlé ci-dessus. Cette dernière a même apporté un grand soulagement au service douanier tout en permettant un acheminement plus rapide des colis postaux.

LA MAUVAISE VOLONTÉ DU PERSONNEL ALLEMAND.

Cette mauvaise volonté fut une des plus grosses difficultés qu'eut à vaincre le Comité Directeur des Douanes. Nous avons vu que l'obligation d'employer le personnel technique allemand ne pouvait être éludée aussi bien pour la frontière Ouest que la frontière Est en raison de la nécessité de l'application, donc de la connaissance, des règlements douaniers du Reich.

Dès le premier jour de l'institution des sanctions économiques, un certain nombre d'agents allemands ne voulant pas servir sous les ordres de la Haute-Commission, prirent la fuite et se réfugièrent en Allemagne non occupée. Ces défections rendirent en plusieurs endroits la situation d'autant plus critique que ces fonctionnaires occupaient un poste plus important. On peut citer le Directeur du Landesfinanzämter du Ludwigshafen, le Directeur du Hauptzollamt de Kaiserslautern, deux Zollinspectoren de Spire, l'Ober-

zollsecretär d'Aix-la-Chapelle, le Zollsecretär de Höchst et celui de Worms.

Tous ces agents furent déférés devant les tribunaux militaires pour infraction aux ordres de la Haute-Commission Interalliée des Territoires Rhénans. Ils furent condamnés à des peines de prison de 5 à 8 mois et à des amendes allant de 8000 à 20.000 marks. Mais ces mesures n'apportèrent pas de remède à la situation. Le Comité Directeur des Douanes avait pourtant pris des mesures sévères tendant à obliger les fonctionnaires allemands à rester à leur poste. Par sa circulaire No 58 en date du 2 avril, il interdisait à ces agents de quitter les Territoires Occupés pour se rendre en Allemagne, sans une autorisation de leurs chefs immédiats. Ceux-ci étaient responsables devant lui des autorisations ainsi délivrées. D'autre part, aucune mutation prononcée par une autorité située en dehors des Territoires Occupés ne devait être exécutée sans l'agrément du Comité Directeur.

Le 14 avril, la Haute-Commission envoyait aux délégués de districts la circulaire suivante :

« Veuillez faire exécuter une surveillance sur les fonctionnaires allemands des douanes et faire mettre en état d'arrestation en les « déférant devant les tribunaux militaires par application des Ordonnances 77 et 81, tous ceux de ces fonctionnaires qui seraient convaincus d'avoir quitté la résidence qui leur est affectée sans autorisation. »

« La surveillance devra s'exercer principalement sur les fonctionnaires supérieurs, Directeurs des Landesfinanzämter et Hauptzollämter. »

Le 20 avril, le Comité Directeur des Douanes prescrivait qu'en aucun cas, les agents allemands des douanes ne pouvaient se rendre sans autorisation en Allemagne non occupée, même en invoquant des motifs de service, et qu'inversement, les fonctionnaires des Territoires non occupés ne pouvaient sous aucun prétexte venir inspecter, contrôler ou donner des instructions aux services douaniers de Rhénanie.

La presse allemande protesta violemment contre les mesures prises par la Haute-Commission. On lit dans la « Frankfurter Zeitung » du 18 avril 1921 :

« En raison de l'établissement prochain de la frontière douanière sur le Rhin et du caractère des services que les autorités françaises exigent des douaniers allemands, M. Weiersmuller, Direc-

« teur du Hauptzollamt de Ludwigshafen et M. Mann, son rempla-
« çant éventuel ont abandonné volontairement leurs fonctions. Ces
« fonctionnaires ne peuvent pas concilier avec leur conscience et le
« serment prêté aux services allemands, l'exécution des exigences
« françaises. »

. . . . « D'après une dépêche de la Haute-Commission de Cob-
« lenz adressée à l'Hauptzollamt de Ludwigshafen, il a été stricte-
« ment interdit aux fonctionnaires de ce service de quitter le lieu
« de leurs fonctions et de pénétrer en Territoires non occupés, même
« pour affaires privées. En raison des relations assez étroites entre
« Ludwigshafen et Mannheim, cette interdiction est une restriction
« formelle apportée aux libertés individuelles. »

Nous avons vu plus haut que de graves embouteillages se pro-
duisirent sur les voies ferrées. A la date du 26 avril 7 trains étaient
arrêtés dans le ressort de la sous-commission des chemins de fer
de campagne de Ludwigshafen, 78 trains dans celui de Mayence, et
6 dans celui de Coblenz. Tous ces inconvénients ne se seraient pas
produits si les fonctionnaires allemands avaient plus sainement com-
pris leur devoir et rempli leur tâche.

Après les mesures de rigueur, le Comité Directeur s'occupa de
remplacer le personnel défaillant. Par sa circulaire No 253, il invite
ses délégués à procéder d'urgence au recrutement des agents auxi-
liaires estimés indispensables, sous couvert de l'autorité allemande.
Les traitements alloués à ces nouveaux agents devaient être les mê-
mes que ceux accordés au personnel similaire engagé précédemment
le paiement incombant aux autorités allemandes.

Dès la deuxième quinzaine de mai, le gouvernement du Reich
adressa aux fonctionnaires des douanes l'ordre de continuer leurs
fonctions sous la direction de la Haute-Commission. Les départs de-
vinrent alors de plus en plus rares et le travail fut exécuté cons-
ciencieusement et conformément aux directives du Comité Direc-
teur des douanes. Certains fonctionnaires travaillèrent 12 et 15 heures
par jour. Devant ces manifestations de bonne volonté, il fut décidé de
récompenser le zèle des agents par des indemnités spéciales. Les
heures supplémentaires furent payées au taux de 1/8^e du salaire
journalier. Les fonds nécessaires furent prélevés sur les recettes
douanières. La dépense occasionnée de ce chef atteignit près de
700.000 marks. En outre, certains fonctionnaires supérieurs ayant ac-
compli la lourde tâche qui leur était échue avec dévouement, on leur
accorda des gratifications de 500 à 2000 marks.

Les agents ayant changé de résidence par ordre du Comité Directeur pour être affectés au service de la nouvelle ligne douanière reçurent une indemnité de 10 marks par jour pour les célibataires et 15 marks pour les mariés.

On voit ainsi que, peu à peu, les alliés passèrent des mesures de rigueur aux manifestations de bienveillance dès que les fonctionnaires allemands des douanes firent preuve de bonne volonté et de loyalisme.

Les congés réglementaires furent accordés sans restriction, même pour l'Allemagne non occupée. Certaines garanties toutefois furent prises pour assurer le retour des bénéficiaires et aucune défection n'eut lieu à l'occasion de ces permissions.

LA CONTREBANDE.

Le cordon douanier actif fut forcément assez inconsistant, surtout au début, le personnel étant trop peu nombreux et inexpérimenté. Néanmoins, la contrebande fut énergiquement poursuivie et de nombreuses saisies furent opérées. Dans le ressort du Hauptzollamt d'Aix-la-Chapelle par exemple, le nombre de saisies ci-dessous a été pratiqué pendant les mois d'avril, mai, juin et juillet :

1227	saisies pendant le mois d'avril.
608	„ „ „ „ de mai.
1096	„ „ „ „ de juin.
432	„ „ „ „ de juillet.

Or, pendant le mois de janvier de la même année, 1148 saisies avaient été pratiquées dans le ressort de ce même Hauptzollamt.

Ces quelques chiffres permettent de constater que si, pendant le mois d'avril, le nombre des fraudeurs fut assez élevé, au mois de juillet, c'est-à-dire dès que la nouvelle organisation fut en mesure de fonctionner normalement, le nombre des fraudeurs baissa considérablement. La comparaison avec le mois de janvier montre d'autre part que les services allemands, bien qu'obéissant à un organisme interallié, n'en ont pas moins assez consciencieusement assuré leur service.

Au 31 août, le produit total des amendes et confiscations s'élevait à 6.292.115 marks dont :

1°) pour la ligne de l'Ouest : 4.432.327 marks.

2°) pour la ligne de l'Est : 1.859.788 marks.

Certaines fraudes que les contrôleurs alliés découvrirent étaient très importantes. Parmi les plus importantes on peut citer l'affaire van Swieten, Crien, Ringost et Ertweld, l'affaire Schenk. Dans celle-ci il s'agissait d'une importation frauduleuse d'alcool. Les droits non payés et l'amende encourue s'élevèrent à plusieurs millions de marks. Dans l'affaire van Swieten et consorts, on trouve un trafic frauduleux de cigarettes grâce à un certificat falsifié de l'administration militaire ; l'amende encourue pouvait atteindre 4 millions de marks.

Il faut attribuer la vigilance des agents contre la contrebande en grande partie à l'importance des primes qui leur sont accordées pour avoir effectué des prises ou coopéré à la capture des fraudeurs. On a en effet maintenu le tarif des gratifications allemandes qui est très généreux. Il est accordé sur le montant de la vente des marchandises saisies :

10 % quand la vente n'atteint pas 1.000 marks,

7 % quand la vente est comprise entre 1000 et 10.000 marks.

5 % quand la vente est supérieure à 10.000 marks.

En outre, quand une lutte a dû être soutenue contre les fraudeurs, il est alloué des primes spéciales et variables qui sont dans chaque cas particulier, déterminées par le Président du Landesfinanzamt après approbation du Délégué du Comité Directeur des Douanes. Les mêmes gratifications furent accordées aux agents alliés et même aux militaires des armées qui eurent l'occasion d'opérer des saisies.

Le montant des primes ainsi accordées s'éleva à 749.239 mks. 50.

On peut juger par l'importance relative de ces chiffres de celle des saisies effectuées.

En matière de contraventions douanières, le droit de transaction tel qu'il était établi par les règlements allemands a été maintenu, sous réserve toutefois d'une approbation préalable du Comité Directeur des Douanes.

RECOUVREMENT DES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION PERÇUES SUR CERTAINS PRODUITS IMPORTÉS.

L'industrie de l'Ersatz et du produit d'imitation est très développée en Allemagne ; certaines marchandises vendues comme étrangères sont en réalité composées d'une fraction de produits d'importation et d'une autre fraction de produits d'origine locale. Il en est

ainsi particulièrement pour les vins et les tabacs. On ne saura jamais ce qu'il a pu se boire de bourgogne et fumé de maryland patins.

Au moment de leur mise en consommation, ces marchandises sont soumises à des taxes de consommation intérieure. Ces taxes doivent être partagées en deux parts : l'une qui atteint la partie indigène des denrées qu'il est équitable de laisser aux finances du Reich, l'autre partie qui atteint la fraction étrangère dont les alliés doivent être crédités. Or jusqu'au début de septembre, la totalité avait été perçue par les bureaux de douane au titre de « recettes intérieures » et versée au compte du Reich. Le Comité Directeur des Douanes fit établir la discrimination entre ce qui devait lui revenir et ce qui devait rester à l'Allemagne. Malgré la difficulté de l'opération les Landesfinanzämter s'en tirèrent tant bien que mal et les Oberfinanzkammer versèrent dans les banques qu'on leur désigna les sommes à revenir.

ORDONNANCE N° 81.

C'est l'ordonnance la plus importante concernant le nouveau régime douanier. Nous en donnons le texte complet ; on verra qu'il résume ce que nous avons développé plus haut au sujet des tarifs et du transit.

ARTICLE 1. — *Frontière Occidentale.*

« Les marchandises importées en Territoire Occupé par la
« frontière Ouest ou par le Rhin et provenant d'autres pays
« que l'Allemagne non Occupée, de même que les marchan-
« dises provenant des Territoires Occupés, exportées vers
« d'autres pays que l'Allemagne non occupée, par la frontière
« Ouest ou par le Rhin, sont soumises au paiement des droits
« et taxes d'importation et d'exportation prévus par les ta-
« rifs et règlements allemands actuellement en vigueur. »

ARTICLE 2.

« . . . (Cet article comporte le tracé de la ligne orientale). »

ARTICLE 3. — *Frontière Orientale. — Tarif d'importation.*

« Les marchandises importées dans les Territoires Occupés

« par la ligne douanière définie à l'article 2 ci-dessus seront,
« sous réserve des exceptions prévues ci-après, soumises au
« paiement de droits de douane égaux à 25 % des droits im-
« posés par le tarif allemand des douanes, actuellement en vi-
« gueur, décomptés au tarif or, selon la pratique suivie jus-
« qu'à présent. »

ARTICLE 4. — *Frontière Orientale. — Tarif de sortie.*

« Les marchandises exportées des territoires occupés par la
« ligne douanière définie à l'article 2 seront, sous réserve des
« exceptions prévues ci-après, soumises au paiement de droits
« de sortie. Ces droits seront égaux à ceux prévus au tarif
« douanier allemand, actuellement en vigueur, à l'entrée des
« marchandises en Allemagne, mais décomptés au tarif mark-
« papier.

« Pour les marchandises qui, d'après le tarif allemand, sont
« admises en franchise de droits, il sera perçu, à la sortie des
« Territoires Occupés, un droit de statistique de 1 mark pa-
« pier par colis, tonne, mètre cube ou tête de bétail. »

« Pour les matières colorantes synthétiques et les produits
« chimiques pharmaceutiques exportés par la ligne doua-
« nière définie à l'article 2, il sera prélevé des taxes et droits à
« l'exportation égaux à ceux actuellement perçus pour les
« mêmes marchandises exportées par la frontière Ouest des
« Territoires Occupés. Une liste des dits produits sera publiée
« ultérieurement. »

ARTICLE 5. — *Transit International.*

« Les marchandises venant d'un pays étranger à l'Allemagne
« et se rendant dans un autre pays étranger à l'Allemagne,
« transitant par les territoires occupés, auront le bénéfice in-
« tégral des facilités accordées habituellement aux transports
« internationaux c'est-à-dire que, sous la condition d'obser-
« ver les règles de transit, elles seront exonérées de tous droits
« tant à l'entrée qu'à la sortie des territoires occupés. »

ARTICLE 6. — *Transit Intérieur.*

a) *Trafic à travers les territoires occupés à destination des
territoires non occupés ou en provenance de ceux-ci.*

« Les marchandises en provenance d'un pays étranger à l'Allemagne non occupée, pour se rendre en Allemagne non occupée, acquittent à la frontière Ouest les mêmes droits que si elles étaient destinées aux territoires occupés.

« Ces marchandises ne seront soumises à aucun droit à leur sortie des territoires occupés.

« Les marchandises en provenance de l'Allemagne non occupée transitant par les territoires occupés pour se rendre dans un pays étranger à l'Allemagne, acquittent, à la sortie des territoires occupés, les taxes à l'exportation prévues par les lois et règlements allemands. Sous condition d'observer les règles du transit pendant la traversée des territoires occupés, elles seront exemptes de tous droits d'entrée en territoire occupé. »

b) *Trafic à travers les territoires non occupés à destination ou en provenance des territoires occupés.*

« Les marchandises provenant d'un pays étranger à l'Allemagne non occupée à destination des territoires occupés, n'ont pas à acquitter les droits d'entrée en territoire occupé, pourvu qu'elles soient munies d'un certificat d'origine et du reçu des droits de douane délivré par les Autorités allemandes.

« Les marchandises provenant des territoires occupés et destinées à l'un des pays étrangers à l'Allemagne ou devant être embarquées à destination de l'étranger dans un port allemand des territoires non occupés, acquittent à la sortie des territoires occupés les taxes et droits à l'exportation qu'elles auraient à payer à la frontière extérieure de l'Allemagne non occupée, d'après les tarifs et règlements allemands actuellement en vigueur. »

ARTICLE 7. — *Trafic par la voie du Rhin.*

a) Les marchandises provenant des territoires occupés ou des territoires non occupés empruntant la voie du Rhin pour se rendre dans un pays étranger à l'Allemagne, ne pourront quitter les territoires occupés qu'après y avoir acquitté les taxes et droits à l'exportation.

b) Les marchandises traversant les territoires occupés et
« empruntant la voie du Rhin pour se rendre d'un endroit
« des territoires non occupés à un autre situé également en
« territoire non occupé, acquitteront à la sortie des terri-
« toires occupés les droits de statistique prévus à l'article 4
« pour les marchandises exemptes de droits, c'est-à-dire un
« mark papier par colis, tonne, mètre cube ou tête de bétail. »

ARTICLE 8. — *Comité Directeur des Douanes.*

(Voir page)

ARTICLE 9. — *Application des lois et règlements allemands.*

« Les lois et règlements allemands relatifs aux douanes,
« actuellement en vigueur, demeureront applicables en Terri-
« toires Occupés, en tant qu'ils ne sont pas contraires aux
« Ordonnances de la Haute Commission, et aux règlements
« d'application et d'interprétation de cette Ordonnance édictés
« par le Comité Directeur des Douanes. Ils s'appliqueront
« de la même façon à la nouvelle ligne douanière. »

ARTICLE 10. — *Sanctions.*

« Les auteurs d'infractions à la présente Ordonnance et aux
« règlements d'application et d'interprétation édictés en exé-
« cution de celle-ci par le Comité Directeur des Douanes,
« ainsi que les personnes qui se rendront coupables de contra-
« ventions ou de délits en matière douanière, seront passibles
« d'une amende pouvant aller jusqu'à 500.000 marks et d'un
« emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans, ou de l'une de
« ces deux peines seulement.

« La saisie des marchandises importées ou exportées en
« fraude pourra, en outre, être prononcée. »

ARTICLE 11. — *Modifications ultérieures au présent régime.*

« La Haute Commission se réserve de modifier, par une
« simple décision, la réglementation douanière ainsi que les
« tarifs et taxes à appliquer sur toutes les frontières des
« Territoires Occupés, en matière d'importation, d'expor-
« tation et de transit. »

ARTICLE 12. — *Exemptions.*

« Il n'est pas dérogé aux dispositions, de l'Ordonnance N° 72.
« Les exemptions qu'elle stipule s'appliqueront également à la
« ligne douanière définie à l'article 2 ci-dessus, et dans les
« mêmes conditions. »

ARTICLE 13. — *La présente Ordonnance entrera en vigueur le
20 avril 1921.*

COBLENCE, le 20 avril 1921.

LE RÉGIME DES LICENCES. LES SANCTIONS PÉNALES.

XII.

LE RÉGIME DES LICENCES.

Au moment de la prise en mains par les Alliés du régime douanier des Provinces Rhénanes, le commerce allemand avec l'étranger était comme il l'est encore soumis à deux ordres de restrictions également importants. Toute importation ou exportation est astreinte à la nécessité d'une autorisation appelée « licence » ou « dérogation ».

D'autre part, le prix des marchandises exportées est taxé à minima et varie suivant le pays destinataire. Dans cet ordre d'idées, nous citons par ailleurs l'exemple de faulx qui ont été taxées 40 marks à destination de la France et 18 marks 50 à destination de l'Amérique du Sud. Les licences sont délivrées par des organes officiels appelés « Reichbeauftragte für die Kontrollstelle der Ein- und Ausfuhr ». Les prix de vente sont établis par des organes officiels, sortes de consortium d'industriels et de commerçants appelés « Aussenhandelsstellen ». (1)

Le Reich prétend que cette nationalisation du commerce extérieur est une simple mesure de défense impérieusement nécessitée par sa situation économique. L'Allemagne est trop pauvre pour acheter des produits de luxe ; le premier procédé permet d'en proscrire l'importation qui l'appauvrirait sans utilité par une sortie

(1) Les prix varient en général proportionnellement à la valeur de la monnaie du pays d'exportation par rapport au dollar.

correspondante d'argent liquide. Quant à l'exportation, le cours défavorable du mark fait que l'étranger acheteur bénéficie, suivant l'expression de Monsieur Brouilhet, d'une véritable expropriation du travail allemand. L'Allemagne ne place son commerce sous la protection de l'arbitraire administratif que pour échapper à une ruine autrement inévitable.

En réalité, nous pensons avec Monsieur Brouilhet que c'est bien plutôt là la mise en œuvre des seuls procédés lui permettant de tourner les clauses commerciales du Traité de Versailles. C'est d'ailleurs ce qu'avoue sans difficulté le « En Gros et Export » du 5 février.

« Nous pourrions échapper aux brimades et aux contraintes économiques si nous apportions un changement radical à l'organisation de notre politique actuelle et si nous remplacions le système actuel des interdictions d'importation par des droits de douane élevés sur les produits demi-ouvrés, en laissant les matières premières pénétrer en franchise. Il en résulterait un supplément de recettes financières pour le Reich et pour les prestations au titre des réparations. On ne pourrait plus nous reprocher des discriminations à l'importation. Par conséquent, il ne se produirait plus de frictions diplomatiques provoquées par cet ordre de choses. Le Comité interallié de surveillance n'aurait plus qu'à disparaître en ce qui concerne l'importation. Ainsi serait partiellement éliminée l'activité nuisible des délégués interalliés du bureau d'Ems. La dépréciation profonde de notre change nous garantirait contre les importations indésirables, et cette action pourrait être renforcée par des droits de douane élevés. Seuls les contingents d'importation de l'Alsace-Lorraine, du Luxembourg, de la Pologne, francs de droits d'après l'article 260 du Traité de Paix, seraient à supporter tant bien que mal pour les prochaines années. »

« Pour examiner la question le Gouvernement du Reich avait convoqué un comité douanier qui s'est déjà réuni une fois à Berlin et a formé des sous-commissions. Quelques-unes de celles-ci ont déjà commencé leurs études les autres les commenceront en février. »

« Il faut prendre en considération que, si nous abandonnions les interdictions d'importation, nous renoncerions au seul moyen de politique commerciale que nous puissions appliquer sans être gênés par le Traité de Paix. »

Mais ce procédé de politique commerciale est bien vite devenu un moyen de politique générale.

Dès 1920, le contrôle gouvernemental des entrées et des sorties est devenu un procédé de boycottage vis-à-vis de certains pays, un moyen de se ménager des avantages vis-à-vis des autres. C'est ainsi que la France était défavorablement traitée, et les neutres d'Europe ainsi que les pays neutrs, très avantagés.

Quand les Alliés ont créé l'autonomie douanière rhénane, ils pouvaient, soit supprimer purement et simplement le régime des licences, soit le reprendre à leur compte. On ne pouvait en effet songer à laisser le Reich diriger ce service dans les Territoires Occupés. C'est la deuxième solution qui prévalut. Adoptée par la Conférence de Londres, elle est contenue dans l'article 1^{er} de l'ordonnance 82 de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans.

Voici ce texte fondamental:

« Le trafic des marchandises à destination ou en provenance des « Territoires Occupés est soumis, tant sur les frontières extérieures « des Territoires Occupés que sur la ligne douanière établie par « l'Article 2 de l'Ordonnance N^o 81, aux restrictions actuellement « en vigueur d'après les lois et règlements allemands. »

« La Haute Commission se réserve d'apporter, par simples « ordres, à ce régime, telles modifications qu'elle jugera con- « venables. »

Trois grands principes se dégagent de l'article 1^{er} de l'ordonnance 82. (1)

1^o) Les marchandises et produits devant entrer dans les Territoires Occupés quelle que soit leur provenance, étrangère ou allemande (produits venant de l'Allemagne non occupée) sont soumis à une autorisation d'importation. Les marchandises et produits devant quitter les Territoires Occupés, quelle que soit leur destination: étrangère ou allemande (produits allant en Allemagne non occupée) sont soumis à une autorisation d'exportation. (2)

2^o) Ce n'est plus l'Empire allemand mais la Haute Commission qui légifère sur les règles d'autorisation. Celle-ci a adopté au

(1) D'après M. Brouilhet.

(2) A noter que les licences accordées jusqu'au 20 avril par les organismes allemands compétents demeurèrent valables jusqu'à expiration de leur délai.

début la législation du Reich en bloc mais elle s'est réservée le droit de la modifier, elle est donc le véritable pouvoir législatif en la matière. D'ailleurs, la Haute Commission a homologué la législation allemande antérieure au 8 avril 1921 ; la législation ultérieure ne s'applique pas de plein droit en pays occupés ; elle peut simplement être homologuée ou reproduite par elle.

La Haute Commission, usant de son pouvoir réglementaire s'est surtout prononcée dans le sens de la liberté commerciale. Elle a fait paraître deux longues listes, l'une de produits dont l'exportation est libre vers l'Allemagne non occupée, l'autre de produits dont l'importation en Pays Rhénans est également libre quelle qu'en soit l'origine.

En matière de licences, la Haute Commission peut comme pour les douanes proprement dites, légiférer directement par voie d'ordonnance ou en laisser l'initiative au Comité Directeur des Douanes qui prend des « Règlements d'Application » ou des « Décisions de Principe ».

3°) La Haute Commission accorde ou refuse les licences d'importation ou d'exportation. Elle remplace pour les Territoires Occupés toute autre autorité interalliée ou allemande.

Elle se trouve par là en présence d'une tâche considérable qui nécessite la création de toutes pièces d'une organisation administrative spéciale. Nous en étudierons le détail plus loin.

REMARQUES PARTICULIÈRES.

1° Territoire de la Sarre.

Il existe déjà à Sarrebrück un Service des Dérogations qui a seule compétence pour délivrer des licences pour les marchandises en provenance ou à destination de la Sarre. Toutefois, les licences d'importation concernant des produits venant de la Sarre mais n'y ayant pas leur origine doivent être demandées à Coblenze à la Haute Commission.

2° Alsace-Lorraine.

Rien n'est modifié au régime des exportations contingentées faites en conformité avec les termes de l'article 68 du Traité de Versailles.

3° Marchandises transitaires.

Elles ne sont pas soumises au régime des licences et circulent

librement sous réserve du paiement à la Haute Commission des droits dont elles sont taxées.

4° Admission temporaire.

Par son règlement d'application N° 10, le Comité Directeur des Douanes autorise l'admission et l'exportation temporaires, sans production de licences. De même les véhicules non destinés à la vente rentrent ou sortent librement, mais sous réserve de modifications par les Bureaux de Douanes.

5° Ressort de Compétence.

La Haute Commission n'a compétence que pour les maisons installées dans les Territoires Occupés. C'est seulement à celles-ci qu'elle peut délivrer des licences soit d'exportation soit d'importation. Au début, de nombreuses demandes durent être retournées à des maisons françaises qui avaient cru que le service d'Ems avait un pouvoir plus étendu.

- ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

Le service des Licences est complètement indépendant du service douanier au point de vue administratif.

Il est composé de deux organismes ; l'un allemand qui n'est autre que le service ordinaire qui existait préalablement aux sanctions, à Cologne, et que les Alliés ont transporté à Bad Ems, l'autre un organisme interallié, (1) connu sous le nom de « Sous Comité d'Ems » qui tient ses pouvoirs d'une délégation du Comité Economique qui les tient lui-même de l'ordonnance 82, article 2 aux termes duquel la Haute Commission lui donne capacité :

« Le Comité Economique de la Haute Commission est chargé « de diriger le service des Licences d'importation et d'exportation « (Ein- und Ausfuhrbewilligung) ; son autorité s'étendra sur tout « le personnel tant allemand qu'allié de ce service. »

Le Comité Economique siège à Coblenz en liaison étroite avec le Comité Financier dont les interventions peuvent se manifester à l'occasion des mesures à prendre pour parer à l'évasion des capitaux, ou du rendement fiscal de l'organisation douanière des Pays Rhénans.

(1) Cet organisme est composé de MM. le Dr. Rousseau-Jonette, Délégué français, président. Ch. Saurel, Adjoint au Délégué français, Jules Kunsch, Délégué Belge — Le Capitaine Atkinson, Délégué anglais — le Dr. A. Tedaldi, Délégué italien.

Les demandes de licences parviennent au bureau allemand soit directement, soit par l'intermédiaire de la délégation interalliée du Comité Economique quand elles ont été transmises et apostillées par les Sections Economiques. C'est le bureau allemand qui est chargé d'instruire les demandes ; puis il les approuve ou les refuse et les transmet au service interallié. Celui-ci avalise ou non la décision allemande ; dans le deuxième cas, on en réfère à Coblenz au Comité Economique qui statue.

Le Bureau allemand est divisé en un certain nombre de sections correspondant à autant de groupes de marchandises :

- | | |
|----------|------------------------------------|
| Groupe I | — Alimentation |
| „ I bis | — Alimentation — produits français |
| „ II | — Textiles |
| „ III | — Verre et papier |
| „ IV | — Pierres — Bois |
| „ V | — Fers et métaux |
| „ VI | — Chimie — Caoutchouc |
| „ VII | — Machines |
| „ VIII | — Métallurgie — Véhicules |
| „ IX | — Cuir — Electricité |
| „ X | — Divers. |

La délivrance des licences donne lieu à la perception d'un droit ad valorem de 1 % à l'importation et de 5 % à l'exportation. Pour les affaires importantes, le montant des droits doit être déposé en même temps que la demande elle-même à moins que le demandeur n'ait un compte spécial ouvert dans une des Banques d'Éms accréditées à cet effet. Pour les demandes de peu d'importance, le recouvrement peut être effectué par la poste.

Les Allemands s'étaient au début exagéré avec complaisance les difficultés que les Alliés rencontreraient à mettre sur pied et en bon ordre de marche le service de licences.

La « Kölnische Zeitung » du 14 avril 1921 écrit :

« On peut se demander quelles sont les intentions de ceux qui doivent se servir de ces mesures ; il est improbable que l'on n'ait pour unique intention de laisser aller le trafic comme par le passé et de le soumettre simplement à un contrôle schématique confié au nouvel office d'exportation. D'ailleurs, même dans ce simple cas il y aurait encore pendant des semaines, voire des mois une entrave insupportable au trafic, car le nombre des différents

« envois qui passent la frontière dans l'un et l'autre sens s'élève au moins à 80 ou 100.000 par jour ouvrable. Comment un office d'importation pourra-t-il s'occuper de tant de demandes ? Il faudrait un personnel comptant plusieurs milliers d'employés habitués à ce travail pour suffire à cette lourde tâche. Les frais d'un tel office s'élèveraient à plusieurs centaines de millions par an. Au cours des deux ou trois premiers mois, toutes les demandes iraient au panier. »

La réalisation des sanctions montra que ces craintes étaient hors de toutes proportions avec la réalité. La législation spéciale des colis postaux et le travail intensif fourni par les bureaux d'Emis permirent de tourner toutes les difficultés.

Pour avoir une idée de l'activité déployée par les services tant alliés qu'allemands, nous donnons ci-dessous le tableau des licences accordées et refusées mensuellement jusqu'à novembre 1921 :

	10 au 31 Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre
Licences accordées	150.000	103.139	69.023	57,201	44.390	23.537	34.716
Licences refusées	?	300	49	157	342	209	593
Totaux	150.000	103.439	69.072	57.358	44.732	23.746	35.309

La mise en vigueur du service interallié de délivrance des licences donna à la presse allemande l'occasion d'accuser l'Angleterre, la Belgique et surtout la France de vouloir inonder les Pays Rhénans de leurs produits de luxe.

Nous regrettons qu'il n'existe pas de statistique officielle au sujet de ces licences. Les seules qui ont pu être établies l'ont été par les bureaux allemands et sont lamentablement fausses ; les employés chargés de les dresser étaient fournis par un recrutement inférieur et n'avaient pas les connaissances nécessaires ; en nombre d'endroits on y a additionné indifféremment les marks, les francs et les livres sterling. . . Ces statistiques auraient permis de montrer toute l'inanité des accusations allemandes à l'égard de la France.

Une statistique officieuse montre que le mouvement importateur en Pays Rhénans pour le mois de décembre s'établissait comme suit en ramenant toutes les monnaies au franc, compte tenu du change.

Angleterre	4.539.344	francs
France	3.016.928	—
Belgique	2.856.263	—
Italie	381.598	—

Ces chiffres démontrent que la France ne saurait être accusée de mettre à profit le régime résultant de l'application des sanctions économiques pour inonder de ses produits le marché rhénan puisque l'Angleterre vient en tête avec un chiffre nettement supérieur et que la Belgique, bien que beaucoup moins importante, atteint un total sensiblement égal à celui des importations de la France.



XIII.

MESURES ÉVENTUELLES DE PROTECTION PRISES PAR LE REICH CONTRE LE SERVICE INTERALLIÉ DES LICENCES.

Les mesures prises par les Alliés provoquent du côté allemand une réaction très vive.

Contre la ligne douanière du Rhin et la saisie des recettes de la frontière de l'Ouest, les menaces de boycottage des produits alliés et surtout des produits français se multiplient. On voit les représentants officiels du commerce de Hambourg, Lubeck et Brême prendre la résolution suivante :

« Les exigences de l'Entente ainsi que son dernier ultimatum dépassent toutes proportions et obligent l'Allemagne à prendre des contre-mesures économiques. En tant qu'acheteur, elle entre en considération pour de nombreuses marchandises ennemies. Au point de vue économique, l'accumulation des stocks et les besoins de débouchés se feront d'autant plus sentir chez nos ennemis que notre mouvement de boycottage sera étayé par d'autres mesures. Les marchandises allemandes doivent désormais remplacer les produits étrangers. Nos firmes et nos ouvriers auront ainsi plus de travail, un salaire plus élevé et davantage de pain. C'est pour quoi nous envoyons à tous nos membres un appel leur enjoignant de ne plus passer de commandes à nos ennemis. »

Par ailleurs, pour protéger le commerce rhénan, contre la concurrence des produits étrangers, on propose de supprimer le paiement de la taxe de luxe dans les Territoires Occupés et de contraindre les firmes de l'Allemagne libre à acquitter les droits sur la ligne du Rhin (Francfort : Réunion de la Hanse et des Représentants des associations professionnelles).

Mais c'est la prise en mains par les Alliés du service des licences qui provoque les craintes les plus vives.

Dès le 23 mars, la Commission du Reichstag pour l'Economie Publique s'occupe d'un projet d'ordonnance concernant la réglementation du trafic des marchandises entre les pays libres et les pays occupés. A cette date, on ne peut encore prévoir quelles seront en détail les mesures qui s'imposeront. On décide donc de laisser carte blanche au Commissaire d'Empire ; cette décision est très grave et n'est pas sans inquiéter ceux-là même qui la prennent. Aussi il est bien établi que le Commissaire agira en toutes choses d'accord avec les Ministères compétents ; néanmoins l'article 1^{er} du décret qui élargit ses pouvoirs ne les limite pas par l'énoncé de cette restriction :

« Le Commissaire du Reich pour les permis d'exportation et « d'importation est autorisé à édicter les prescriptions pour le « trafic des marchandises dans la mesure où il considère que « l'application des dispositions allemandes sur les importations et « les exportations est entravée par l'occupation. »

La « Kölnische Zeitung » du 25 mars dégage explicitement ce que l'on attend à Berlin de ce décret :

« Le Commissaire du Reich n'aura le pouvoir que d'édicter des « mesures d'exception, applicables dans une certaine mesure en « cas de légitime défense. Il fallait lui donner cette faculté en face « de la Commission Rhénane qui a placé les offices d'importation et « d'exportation des Territoires Occupés sous ses ordres. Mais on espère que la H.C.I.T.R. respectera la solidarité économique des Territoires Occupés avec l'ensemble de l'Allemagne et renoncera « à intervenir dans les relations du commerce extérieur, lesquelles, abstraction faite de la barrière douanière rhénane, « ne sont pas visées dans les décisions de Londres. Si « telle est la ligne de conduite, dit la Commission d'Empire, on se « gardera d'accroître par des mesures officielles de quelque espèce « qu'elles soient les difficultés déjà trop grandes de notre vie économique. Mais dans le cas où la Commission Rhénane ouvrirait « les frontières des Territoires Occupés aux marchandises étrangères ou favoriserait leur écoulement à l'intérieur au delà du « Rhin, nous serions obligés de prendre des mesures de défense « à la frontière entre le territoire occupé et le territoire non « occupé. Pour leur application technique, on profiterait des expériences qu'on a pu faire l'été dernier lors de la soi-disante bar-

« rière économique de saisie sur le Rhin et lors du contrôle exercé
« en Haute-Silésie au moment du plébiscite. Des préparatifs à la
« frontière entre le Territoire Occupé et le territoire non occupé
« ont déjà été faits par le fonctionnaire du Reich chargé de sur-
« veiller l'importation et l'exportation. »

Le 15 avril, le Commissaire d'Empire rendit un « Avis » en vertu des pouvoirs qui lui avaient été confiés par le décret du 26 mars. Aux termes de cet « Avis » tout mouvement de marchandises, comprises dans une liste à paraître, entre l'Allemagne libre et les Territoires Occupés devient soumis à une autorisation d'entrée ou de sortie (Zulaufs- und Ablaufsgenehmigungen).

On voit à quelles complications se heurtent les négociants des Pays Rhénans qui doivent, pour chaque opération avec l'Allemagne libre obtenir d'une part une licence du Sous-Comité de Bad-Ems et d'autre part une autorisation d'importer ou d'exporter des organismes compétents du Reich.

XIV.

LE COMITE DES EXPERTS.

Le 13 août 1921, le Conseil Suprême avait décidé le principe de la levée des sanctions économiques instituées le 7 mars. Toutefois, cette faveur était subordonnée à la :

« Constitution d'un organisme interallié qui collaborera avec les « autorités allemandes compétentes à l'examen et à la délivrance des « licences d'importation et d'exportation de marchandises *à destination ou en provenance des firmes situées ou établies en Terri-* « *toire Occupé* tels qu'ils sont définis par le Traité de Versailles, le « seul but de cet organisme étant de s'assurer et de contrôler que « le fonctionnement du système économique allemand n'a pas pour « effet d'établir des discriminations contraires aux dispositions des « articles No 264 à 267 du Traité de Paix en ce qui concerne les « Territoires Occupés. »

Chaque gouvernement allié occupant les Pays Rhénans désigna un expert ; l'ensemble forma un comité qui fut chargé d'étudier les conditions d'organisation de l'organisme futur. On sait que les Allemands après quelques restrictions se décidèrent à en accepter le principe le 22 septembre et les sanctions furent levées le 30. Mais, l'organisme interallié prévu par la décision du Conseil Suprême du 13 août n'étant pas encore prêt à fonctionner, le service des licences de Bad Ems fut maintenu jusqu'à décision à intervenir.

A l'heure actuelle, (1) on ne sait pas encore si le nouvel organisme verra le jour, des dissentiments sérieux quant à son lieu de résidence et à l'étendue de sa capacité étant survenus entre les Alliés.

(1) Novembre 1922.

Nous allons examiner rapidement les points où l'accord a pu se faire et ceux au sujet desquels des litiges se sont produits.

Ont pris part aux négociations, un représentant de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Etats-Unis et de l'Allemagne. Ces représentants sont tombés d'accord sur la création d'une « **Commission Interalliée de Surveillance des licences** » qui collaborera avec les autorités allemandes pour la délivrance des licences intéressant les Territoires rhénans. La tâche de cette « **Commission de Surveillance** » sera d'assurer le respect des articles 264, 265, 266, 267 du Traité de Versailles. Elle siègera à Coblenz et comprendra autant de membres que d'alliés participant à l'occupation, sauf les Etats-Unis. (1) La délégation allemande sera placée à Coblenz. Elle ne pourra accorder de licences que pour les Territoires Occupés exclusivement et vice versa ; les organismes d'Allemagne non occupée seront incompétents pour les « besetzte Gebiete ».

Le Gouvernement allemand fournira chaque mois :

1^o — les statistiques des licences accordées le mois précédent, tant pour l'Allemagne libre que pour l'Allemagne occupée.

2^o — la statistique des importations et exportations réellement effectuées.

Ces statistiques seront établies pour tous les produits soumis à des restrictions d'importations ou d'exportation en classant ces produits par numéro du tarif douanier et en indiquant les pays d'origine et de destination.

Les services allemands des territoires occupés communiquent chaque jour la liste des demandes de licence dont ils sont saisis et de celles pour lesquelles ils sont prêts à prendre une décision. Ces listes porteront seulement les indications suivantes : N^o d'enregistrement de la demande-quantité et genre de la marchandise — N^o du tarif douanier correspondant — pays d'origine ou de destination.

Nous arrivons maintenant au premier des points en litige : nous donnons côte à côte les deux textes :

(1) L'Italie est considérée pour ce point particulier comme prenant part à l'occupation. Elle est représentée au sous comité d'Ems, à titre de membre de la Commission des Réparations.

Texte proposé par les Alliés

En outre, les services allemands adresseront chaque jour confidentiellement aux Délégués alliés à titre de communication personnelle, un état indiquant les noms des firmes demanderesses et le N° d'enregistrement de demandes correspondantes.

Texte proposé par les Allemands

Afin de pouvoir vérifier par sondages l'exactitude de ces listes, la Commission de surveillance aura le droit d'exiger à la demande d'un de ses membres, à titre confidentiel, des listes comprenant les noms des firmes demanderesses correspondant aux N^{os} chosis pour effectuer le sondage.

Quand la Commission de surveillance sera d'accord avec la délégation allemande pour l'octroi ou le refus de licences, la décision interviendra immédiatement. Dans le cas contraire, on essaiera d'arriver à un règlement amiable de la question. Si ce n'est pas possible, la Commission adressera officiellement ses observations à la délégation allemande. *Celle-ci pourra passer outre*, compte tenu toutefois des restrictions prévues à l'arrangement. Dans tous les cas, elle devra dans les huit jours faire savoir la suite qui aura été donnée aux observations officielles.

Quand il sera relevé, par le moyen des listes, des discriminations contraires aux articles 264, 265, 266, 267 du Traité de Paix, la Commission pourra demander le relèvement de ces discriminations et la réponse devra revenir dans les huit jours.

Des fonctionnaires alliés habilités à cet effet pourront en présence d'un agent allemand examiner tous les documents et statistiques jugés utiles au contrôle de l'activité des services allemands.

Avec les moyens propres à relever les discriminations, nous arrivons au deuxième point litigieux. Les Alliés demandent que chaque fois qu'ils présenteront des observations officielles pour faire respecter le Traité, la délégation allemande devra fournir une licence de garantie revêtue des signatures et timbres officiels, et dont il pourra être fait usage directement. Le texte opposé prévoit simplement l'obligation de céder au point de vue de la Commission, sinon les membres de celle-ci pourraient en appeler à leurs gouvernements respectifs.

D'autre part, les Alliés font toutes réserves sur la question de savoir si les autorités allemandes peuvent, sans contrevenir aux dispositions des articles 264 à 276 prescrire des prix différents à l'exportation suivant les marchés étrangers.

Le troisième point sur lequel l'accord n'a pu se faire concerne le lieu du siège des services d'exécution allemands.

L'Angleterre et l'Amérique ne tardèrent pas à se ranger à la thèse allemande et à soutenir le bien fondé des textes qu'elle proposait. L'Italie fit de même pour le premier point et se rangea du côté de la France pour le 2^o et le 3^o.

Voici un résumé de l'argumentation des délégués français :

1^{er} point : Communication du nom des firmes demanderesses.

La Commission doit *collaborer* à la délivrance des licences ; il est techniquement indispensable qu'elle connaisse toutes les données de la question. Il peut arriver en effet que pour masquer des discriminations, on introduise des demandes de firmes rhénanes fictivement provoquées ou bien que ces demandes soient hors de proportion avec les moyens des firmes demanderesses qui ne pourraient les exécuter, alors que des licences raisonnables seraient refusées.

Au surplus, il est injurieux de suspecter la dignité professionnelle des contrôleurs alliés alors que les agents dont ils sont chargés de surveiller les actes ont connaissance de tous les renseignements demandés. (1)

2^{ème} point :

Sans cette mesure, la partie lésée par une discrimination risque d'attendre indéfiniment satisfaction de ses droits.

3^{ème} point : Siège des services d'exécution.

- 1) à proximité de la Commission de Surveillance,
- 2) si possible au centre géographique des Pays Rhénans,
- 3) dans une ville d'importance réduite afin que la surveillance des officines louches qui ne manquent pas de se créer autour des Services de Dérégulations soit plus aisée.

En conséquence, le Délégué français propose :

1^o Coblenz, 2^o Bad Ems, 3^o Andernach, 4^o Boppard.

Le Commandant CARTERON ajoute encore que c'est toujours la France qui a eu le plus à se plaindre des discriminations et des agissements allemands en général.

Le Conseil des Ambassadeurs le reconnut à l'unanimité en juin 1920. Cette même année, 500 conflits surgirent entre le commerce français et les autorités du Reich.

(1) Les Allemands prétendaient que cette communication des listes n'était autre qu'un procédé d'espionnage commercial.

LES RÉGIMES DE L'ALCOOL ET DU CHARBON

1° Alcool.

L'administration du Monopole de l'alcool (1) en Allemagne est chargée exclusivement de la surveillance des importations des alcools et l'achat des alcools industriels titrant entre 90 et 100 degrés.

La Haute Commission ayant pris en mains le service allemand de délivrance des licences pour les Territoires Occupés, l'Administration du Monopole doit se soumettre à son contrôle pour les importations d'alcools industriels.

En avril 1921, la Haute Commission essaya d'entrer en rapport avec le Monopole et de régler cette question de concert avec lui. Malgré les démarches du Comité Economique le Monopolverwaltung ne répondit pas aux avances qui lui étaient faites et essaya au contraire de vendre aux particuliers des Pays Rhénans les importants stocks d'alcool entreposés par lui avant les sanctions. Pour ce faire, il se déclarait prêt à en baisser le prix dans des proportions propres à lui permettre de concurrencer constamment l'alcool nouvellement importé.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que l'alcool acheté par le Monopole est payé par cette administration au prix moyen de 10 marks le litre et revendu aux environs de 80. (2)

La différence entre ces deux prix correspond d'une part, aux droits de douane, marks or, et d'autre part à une sorte de droit d'accise appelé « Monopole-Ausgleich ». Il est donc facile au

(1) Alkohol Monopolverwaltung.

(2) Ces chiffres datent de mars 1921.

Monopole d'abaisser son prix de vente, jusqu'à un prix très légèrement supérieur au prix d'achat de 10 marks le litre.

Si la Haute Commission tolérât cette façon de procéder, elle empêcherait toute importation d'alcool étranger et retirerait ainsi de la caisse des réparations une somme considérable. Cette caisse doit bénéficier de tous les droits perçus à l'occasion des importations et exportations et pour l'alcool, ils s'élèvent à cette époque à environ 55 marks papier au litre.

Au surplus, la Haute Commission n'a pas intérêt à tolérer ultérieurement que le Monopole importe dans les Territoires occupés de l'alcool venant de l'Allemagne non occupée. Les droits de douane, en effet, sont perçus sur la frontière du Rhin au quart des droits perçus sur la frontière Ouest.

Pour toutes ces raisons, les Comités Economique et Financier réunis demandèrent à la Haute Commission que la mesure suivante soit prise immédiatement :

« Tous les stocks appartenant au Monopole et situés dans les « territoires occupés, seront déclarés bloqués par la Haute Commission et leur mise en circulation interdite jusqu'à nouvel ordre. »

On compte sur cette mesure pour arrêter la tentative que fait en ce moment le Monopole, d'écouler ses stocks à des prix inférieurs au prix d'importation.

Le 10 juin, la circulation de l'alcool en Territoires Occupés est placée sous le contrôle de la Haute Commission qui se réserve d'en fixer la destination et le prix. Il est créé un Comité de l'Alcool chargé de déterminer le montant des droits compensateurs (1) à percevoir lors de l'importation dans les Pays Rhénans.

Ces droits seront perçus par le Service des Douanes, sous le contrôle du Comité Directeur des Douanes.

L'ensemble des droits et taxes (2) perçus sur les liqueurs, arrack, rhums et cognacs venant de l'étranger restent égaux à ceux perçus avant le nouvel état de choses. Les mêmes liqueurs et alcools importés à travers la nouvelle ligne douanière sont soumis au paiement de droits d'entrée égaux à 25 % de ceux perçus sur la frontière Ouest. Quant aux autres droits et taxes (Monopolausgleich et Freigeld) perçus sur ces produits ils sont prélevés dans les mêmes conditions et au même taux que si ces

(1) Ancien Monopolausgleich.

(2) Droits de Douane — Monopolausgleich — Freigeld.

marchandises étaient importées à travers la frontière occidentale de l'Allemagne.

Les alcools autres que les liqueurs, arracks, rhum et cognac, mais cependant destinés à la consommation de bouche paient :

à l'importation par la frontière extérieure .	{	1 ^o 15 marks papier au kg.
		2 ^o 40 marks au litre d'alcool à 100 degrés.

à l'importation par la frontière du Rhin . . .	{	1 ^o 3 marks 75 papier au kg.
		2 ^o 40 marks papier au litre de 101 degrés.

Ces droits remplacent tous les autres droits perçus auparavant sur ces marchandises (Droits de Douane, Monopolausgleich et Freigeld), ce dernier en tant que perçu à l'occasion d'une importation.

Il convient de remarquer que pour la délivrance des licences, une discrimination fut établie entre les alcools de bouche et les alcools industriels. C'est le sous-comité de Bad Ems qui délivre les licences pour ceux-là et le Comité de l'alcool pour ceux-ci.

Le critérium de distinction est d'ailleurs difficile à établir ; on ne peut pas savoir si un alcool industriel n'est pas destiné à fournir après transformation des produits de consommation de bouche. On a un peu simplifié la question en établissant que le Sous-Comité de Bad Ems ne pourrait jamais délivrer de licences pour les alcools titrant plus de 80 degrés.

Les stocks d'alcool détenus en Territoire Occupé par le Monopole d'Empire et bloqués par la Haute Commission ne peuvent être livrés à la consommation que sur la production d'une « licence de sortie » accordée par le Comité de l'alcool.

Pour assurer le ravitaillement en alcool industriel des Pays Rhénans, le Comité invita les personnes intéressées à former un syndicat d'achat pouvant s'approvisionner de la manière suivante :

a) Privilège d'acheter la totalité des alcools produits en Territoires Occupés (exception faite des alcools de fruits) à un prix net fixé par le Comité, sans taxes supplémentaires.

b) Le Monopole d'Empire pourra rendre au Syndicat d'achat l'alcool de ses stocks.

c) Si ces deux sources sont insuffisantes à satisfaire les besoins légitimes des industriels, le syndicat d'achat pourra demander au comité l'autorisation d'importer de l'alcool étranger à des conditions à déterminer et pouvant aller jusqu'à la franchise des droits.

Alcools d'origine Sarroise.

Les alcools d'origine sarroise exempts de droits de douane en vertu du Traité de Paix sont cependant soumis aux droits compensateurs. S'ils sont importés à destination de l'Allemagne non occupée, ils sont soumis aux mêmes droits que ceux dont ils seraient passibles s'ils étaient importés à travers une frontière extérieure de l'Allemagne non occupée. Ces droits atteignaient en juillet 1921, 37 marks (34 marks Monopolausgleich et 3 marks Freigeld).

2^o Charbon.

Le régime du charbon est comme celui de l'alcool soumis en Allemagne à d'importantes restrictions, notamment en ce qui concerne la répartition des contingents de consommation.

Avant l'organisation de la H. C. I. T. R. existait à Cologne un organe interrallié dit : « Commission de répartition des charbons ». Cette commission était chargée de contrôler en pays rhénans l'exercice des restrictions charbonnières ; dans ce but, elle avait un droit de regard sur la Kohlenverteilungsstelle, filiale dépendant du Reichskohlenkommissar à Berlin. De plus une liaison est établie entre l'organe français et l'organe allemand par le moyen d'un délégué auprès du Reichskommissar.

L'attribution du charbon aux industriels est faite d'après des états mensuels, adressés à la Kohlenverteilungsstelle et sous condition de certaines justifications de consommation.

Le nouveau régime douanier ne modifie pas sensiblement cette organisation. Le charbon circule en franchise ; il n'est astreint qu'au paiement d'un droit statistique minime de un mark papier par tonne. Les licences sont délivrées par le comité des charbons. Le passage du Rhin ne nécessite aucune autorisation. Les impôts de consommation perçus sur le charbon et qui sont très élevés atteignant 20 % ad valorem sont perçus au bénéfice du Reich. (1)

(1) Cette taxe a été élevée à 40 % depuis le mois d'avril.

Cette taxe fut supprimée pour les charbons d'importation sarroise par la H. C. I. T. R.

A l'heure actuelle (1) elle est suspendue depuis le 1^{er} mai 1922 par le Reich pour tous les charbons importés, dans le but de favoriser la reconstitution des stocks en permettant un certain équilibre de prix entre le charbon allemand et le charbon étranger. On peut ainsi se procurer le charbon allemand à 1400 marks la tonne impôt compris. (2) Le charbon français ou sarrois revient à 72 francs. La différence est d'ailleurs encore sensible.

(1) Juillet 1922.

(2) En juillet 1922.

XVI.

SANCTIONS PÉNALES ET TRIBUNAUX COMPÉTENTS.

Le fait de l'Occupation mit en présence dans les Pays Rhénans trois hiérarchies judiciaires, différentes par leur origine de même qu'il y réunissait trois sources de législation.

En premier lieu, les Tribunaux civils et criminels du pays, tribunaux de baillage et de police, tribunaux régionaux, tribunaux d'appel.

En second lieu, les tribunaux militaires, uniquement répressifs : conseils de guerre et tribunaux militaires de simple police.

Enfin les tribunaux spéciaux que peut instituer la Haute Commission suivant les besoins issus de l'occupation. (1)

Les deux premiers ordres seulement peuvent avoir à connaître des délits douaniers.

Les Tribunaux militaires ont une compétence rationne personne qui concerne :

1^o Les militaires,

2^o les employés civils permanents,

3^o les personnes momentanément attachées aux Armées auxquelles les commandants de celles-ci ont accordé un laissez passer révocable. Ils ont de plus une compétence « rationne materie » quand ils sont saisis par les autorités militaires, pour connaître des infractions aux Ordonnances de la Haute Commission, ou des crimes et délits contre les personnes ou les biens des Armées. Cette compétence rationne materie est facile à justifier, les atten-

(1) Ne rentre dans cette catégorie qu'une seule Cour destinée notamment à jouer le rôle de tribunal des conflits, de tribunal d'appel pour certaines matières civiles et aussi de juridiction administrative pour juger certains litiges où des Etats sont parties.

tats aux personnes ou aux biens appartenant aux armées doivent évidemment être jugées par les tribunaux militaires ; de même, les infractions aux ordonnances de la Haute Commission, puisque celles-ci ne peuvent être prises que « dans la mesure qui est nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des forces militaires. »

Cette situation établie, voyons quelle juridiction doit avoir à connaître les infractions douanières.

Les tribunaux civils allemands connaissent mieux leurs lois et ils ont une jurisprudence établie et précise. Mais on comprend combien les Alliés ont lieu de se méfier d'eux, il est à craindre qu'ils ne se mettent pas volontiers au service de la Haute Commission pour l'application des sanctions et que leurs arrêts soient peu consciencieux et trop doux pour les fraudeurs allemands.

D'autre part, la compétence des tribunaux militaires est très discutable. Les sanctions édictées par ceux-ci présentent un caractère exclusivement répressif qui n'est pas conforme entièrement à l'esprit de la sanction apportée au délit douanier. L'amende prononcée pour ce délit présente le double caractère d'une pénalité et d'une réparation civile par dommages et intérêts. Ce dernier caractère est impossible à dégager devant cet ordre de tribunaux qui gardent par devers eux au bénéfice de leur gouvernement les amendes perçues. La Caisse des Réparations n'en voit rien. Ceci conformément à la décision N° 1545 prise par la Haute Commission le 3 février 1921, disant que : « Les fonds provenant des amendes infligées par les tribunaux militaires ne sont pas susceptibles d'être portés au compte des Réparations en raison de l'état de la législation ». Pourtant le Comité Directeur dans sa circulaire N° 38 mentionnait expressément les amendes parmi les recettes douanières. On pourrait ajouter à l'appui de sa thèse que la décision N° 1545 était un texte antérieur à l'établissement des sanctions et ne pouvait s'appliquer à des procès d'un genre nouveau tels qu'ils ne pouvaient être envisagés au moment de l'élaboration de cette décision.

Mais si l'on remonte aux textes antérieurs à l'établissement des sanctions économiques, il faut remonter encore plus loin : au texte même de l'arrangement en vertu duquel il n'est donné compétence aux tribunaux militaires pour juger les infractions aux ordonnances que parce que celles-ci doivent avoir pour objet plus ou moins

immédiat la protection des biens ou des personnes appartenant aux Armées. Rien de semblable ne caractérise les ordonnances douanières. C'est pourquoi, au début, les conseils de guerre firent des difficultés pour se saisir des délits en question et ne cédèrent que devant la contrainte des autorités militaires supérieures. (1)

D'ailleurs, les conseils de guerre et les tribunaux de simple police connaissaient mal les lois à appliquer et les arrêts ne furent pas toujours ce qu'ils auraient dû être ; on verra plus loin les tâtonnements de l'affaire Florange, Chauvin, Chamailoux et consorts.

La question de la compétence de droit commun ne fut pas tranchée à proprement parler. Les tribunaux allemands et les tribunaux alliés connurent concurremment d'infractions identiques et sans qu'il soit possible d'établir un critérium très net. D'autre part, on voit les affaires d'abandon de poste des fonctionnaires allemands jugées indifféremment par des conseils de guerre ou des Tribunaux de Simple Police. Tout ceci est peu juridique et il ne semble pas qu'une logique rigoureuse ait présidé à l'attribution des compétences.

On peut admettre qu'en général, dans la zone française ne furent laissées au soins de la Justice du Reich que les affaires de faible importance ou celles nécessitant une application délicate de la loi allemande. La procédure suivie était la procédure normale telle qu'elle était observée avant le nouveau régime douanier.

Dans la zone belge, aucune affaire si minime soit-elle ne fut laissée aux Landsgericht. Par contre, les tribunaux américains ne statuèrent jamais eux-mêmes. Cette abstention fut si rigoureuse qu'un agent des douanes ayant été insulté dans la zone américaine, l'infacteur dut être traduit devant la juridiction anglaise à Cologne qui rendit d'ailleurs un non-lieu.

Devant les tribunaux alliés, on reconnut aux agents des douanes le pouvoir de se porter partie jointe. On n'en vint pas là sans diffi-

(1) Il s'agit du conseil de guerre de Landau qui s'appuyant sur l'article 273 Code de Justice Militaire prétendait se dessaisir des délits douaniers. Cette prétention était d'ailleurs injustifiable car l'art. 273 n'a rien à voir avec les délits douaniers commis en Pays Rhénans. Pour ceux-ci les Conseils de Guerre sont saisis parce qu'il y a eu infraction à une ordonnance de la H. C.

culté ainsi que le montre l'affaire Florange, Chamailloux Chauvin et consorts.

Cette affaire concernait des importations franches faites grâce à des complicités militaires. Cette affaire fut appelée devant le Conseil de Guerre de Mayence. Un fonctionnaire des douanes déposa comme témoin et ne put se porter partie jointe devant l'opposition des avocats de la défense qui menacèrent de déposer des conclusions. Un arrêt fut rendu le 15 octobre, arrêt duquel il fut interjeté appel par le Commissaire Rapporteur pour non cumul des amendes.

Le Conseil de Revision cassa l'arrêt. Pour les nouveaux débats, le fonctionnaire des douanes put enfin se porter partie jointe. L'arrêt rendu le 10 janvier 1922 fut conforme à la loi, quoique beaucoup plus doux que l'on eût pu le penser au préalable.

En définitive, on ne peut que se féliciter que les trois quarts des affaires aient pu être réglées par transaction conformément aux facilités données par la loi allemande.

C'est l'ordonnance 84 qui consacre la compétence parallèle des tribunaux militaires alliés et des tribunaux allemands « pour juger les infractions aux ordonnances prises en exécution des décisions de la conférence de Londres en matière douanière et en matière d'importation et d'exportation. »

Article 1.

« Les Tribunaux militaires alliés ont compétence pour connaître
« des infractions aux ordonnances N° 77, 81 et 82 et à toutes autres
« Ordonnances qui seraient édictées ultérieurement en matière douani-
« ère ou en matière d'importations et d'exportations en exécution des
« décisions en date du 7 mars 1921 de la Conférence des Gouverne-
« ments alliés, tenue à Londres, et du 2 avril 1921 de la Conférence
« des Ambassadeurs déléguée à cet effet par les Gouvernements Al-
« liés, ainsi que des infractions aux règlements édictés par le Comité
« Directeur des Douanes en exécution des dites Ordonnances. »

Article 2.

« Par dérogation aux dispositions ci-dessus, la Haute-Commis-
« sion ou les autorités alliées désignées par elle pourront déférer cer-
« taines affaires ou catégories d'affaires aux autorités judiciaires al-
« lemandes. »

Il est dit à l'article 7 de la même ordonnance que les amendes infligées par les tribunaux allemands seraient versées au compte des recettes douanières à la Zollkasse des Territoires Occupés la plus proche de la localité où siège la juridiction qui prononce le jugement. En réalité, suivant en cela l'exemple des tribunaux militaires le produit de ces amendes ne fut pas versé et resta acquis au Reich.

Pénalités encourues.

On trouve d'abord les pénalités générales encourues par tous les infracteurs aux ordonnances quelconques de la Haute Commission.

« (Ordonnance 93, Article 4) Sauf dispositions spéciales, les « auteurs des contraventions aux Ordonnances de la Haute-Commission seront punis d'une amende pouvant aller jusqu'à 10.000 marks et d'un emprisonnement d'un an au maximum ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Mais en matières douanières, on trouve de nombreuses dispositions spéciales que nous allons voir rapidement :

L'ordonnance 72 concernant les exemptions douanières établit que toute personne n'ayant pas droit aux privilèges résultant des dispositions de cette ordonnance et qui en obtient ou tente d'en obtenir le bénéfice est passible d'une amende pouvant atteindre 100.000 marks et d'un emprisonnement n'excédant pas un an ou de l'une de ces deux peines seulement. De plus, confiscation de la marchandise pourra être ordonnée.

En matière d'importations et d'exportations, les infractions sont encore plus sévèrement frappées ; l'amende peut atteindre 500.000 marks et l'emprisonnement s'élever à 5 ans, sans préjudice de la saisie des produits importés ou exportés en fraude.

Dans les cas où les lois et règlements allemands maintenus par l'ordonnance 80 prévoient une pénalité supérieure, ces pénalités peuvent être encourues.

XVII.

RÉSULTATS FINANCIERS.

Les sommes encaissées par la Haute-Commission ne comprenaient pas seulement les taxes perçues aux frontières ; elles englobaient l'ensemble des « recettes douanières » dont le Comité Directeur des Douanes donna la liste le 30 mars 1921 pour unifier les interprétations :

1. — Les droits de douanes,
2. — Les droits de sortie (toutes taxes de sortie fixées ou perçues par les organes des Ministères allemands des Finances ou de l'Economie Nationale).
3. — Les impôts intérieurs perçus, en sus des droits de douane, tant à l'entrée des marchandises étrangères importées qu'à l'occasion de la mise en libre circulation de ces marchandises.
4. — Les recettes douanières accessoires, à l'exception de celles qui ont le caractère d'une rémunération personnelle.
5. — Le produit des ventes des marchandises saisies soit par le Service de la Surveillance des importations et Exportations ou par le service de répression des fraudes (Wucherabwehrstelle) (1) ce dernier agissant en application de l'ordonnance du 27 novembre 1919 sur les prohibitions d'exportation.
6. — Le produit des amendes infligées à l'occasion d'une importation ou d'une exportation.
7. — Les taxes perçues pour l'obtention des licences d'importation ou d'exportation, ou se rattachant à ces licences.

(1) Le Wucherabwehrstelle est surtout un organe destiné à poursuivre le mercantilisme et la spéculation illicite.

8. — Toutes autres recettes douanières.

ORGANISATION COMPTABLE.

A l'issue de chaque journée les caisses des douanes devaient verser dans certaines banques alliées le montant des recettes du jour. Le Comité Directeur des Douanes s'était fait ouvrir des comptes à cet effet à la :

Banque Belge pour l'étranger	Cologne
Société Générale alsacienne de banque . . .	Cologne
Lloyds National et Provincial Bank	Cologne
Cox et C ^o (France)	Cologne
Banque Nationale de Crédit	Ludwigshafen
Banque Lazard Frères	Mayence
Banque du Rhin	Wiesbaden

Tous les dix jours, les Zollkasse fournissent un relevé des recettes et des versements destiné à être comparé aux copies de compte des banques. Le bureau de comptabilité du Comité Directeur des Douanes centralise ces relevés, les dépouille et établit le compte général du Comité Directeur par catégories et par zones d'occupation.

— Les recettes sont divisées en quatre groupes :

1^o — Recettes sur les frontières Ouest des Territoires Occupés (Westgrenze).

2^o — Recettes perçues sur la ligne du Rhin (Ostgrenze).

3^o — Recettes pour le compte du Reich.

4^o — Autres recettes pour le compte des Etats.

Le montant total des recettes douanières perçues en Territoire Occupé s'élève, à la date du 31 mars 1922, à Mk. 1.364.264.794,57 auxquels il y a lieu d'ajouter :

a) Intérêts servis par les banques	9.954.686,30
b) Compte profits et pertes	139,46

1.374.219.620,33

De ce chiffre total des recettes douanières, il y a lieu de déduire 5.964.418,17
représentant le montant des remboursements effectués pour les droits perçus en trop, soit . . . 1.368.255.202,16

Le 3 octobre 1921, un milliard de marks et le 16 décembre 310 millions ont été transférés dans les banques du Comité Directeur des Douanes au compte de la Commission des Réparations.

Le montant total des recettes s'élève à :

1.177.094.139,18 pour la Westgrenze,

187.170.655,39 pour l'Ostgrenze (nouvelle ligne).

Le montant total des dépenses ordonnées par le Comité Directeur des Douanes s'élève à :

33.009.655,37 marks.

TABLEAU DES RECETTES TOTALES PAR CATEGORIES

	Droits de douane	Droits de sortie et taxes à l'exportation	Impôts intérieurs perçus en sus des droits de douane lors de l'importa- tion des marchandises ou de leur mise en consommation	Amendes et confiscations	Toutes autres recettes
Westgrenze	465.642.733,36	170.936.296,93	519.290.472,95	4.737.635,53	16.487.000,41
Ostgrenze	104.484.134,47	61.451.573,89	9.658.708,03	4.095.229,46	7.481.009,84
Totaux :	570.126.867,83	232.387.870,82	528.949.180,98	8.832.864,99	23.968.010,25

DEVELOPPEMENT DES RECETTES PAR MOIS

	8 au 31 mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre
Westgrenze	69.659.242,91	83.545.344,07	70.831.818,12	159.127.052,31	170.161.904,75	205.914.886,99	417.853.890,03
Ostgrenze .	53.736,50	645.203,90	8.281.165,96	32.851.286,07	39.646.433,23	45.794.901,42	59.897.928,31
Totaux : . .	69.712.979,41	84.190.547,97	79.112.984,08	191.978.338,38	209.808.337,98	251.709.788,41	477.751.818,34

Tableau des dépenses.

Appointements des fonctionnaires britanniques . .	Mk.	9.255.750,25
— — — belges		1.917.794,54
— — — français.		16.067.927,56
— — — allemands (attachés au C. D. D.)		74.813,05
Avances faites pour le paiement de la délégation italienne		1.693.875,00
Heures supplémentaires de travail payées aux fonc- tionnaires allemands		970.996,75
Indemnités de résidence		727.055,00
Gratifications		687.315,15
Dépenses spéciales ordonnées par la Haute Commission		564.802,35
Fournitures pour automobiles		899.788,95
Matériel et frais de bureau		98.234,98
Frais de banque et de poste		5.633,04
Frais divers		65.668,75

Total: 33.009.655,37

En définitive, le total net des recettes s'élève à :

1.368.255.202,16 — 33.009.655,37

soit : 1.335.245.546,79 marks.

XVIII.

CONSEQUENCES FINANCIÈRES.

Dès le début de la mise en vigueur des sanctions, la question se pose de savoir qui devait, du côté allemand, supporter en définitive la charge des nouveaux droits.

Les firmes des pays rhénans désiraient que les taxes soient à la charge des maisons de la rive droite. Celles-ci préféraient naturellement le contraire. Les différentes branches industrielles ont donc à s'entendre entre elles car cette question est subordonnée à la situation du marché, à la plus ou moins bonne marche des affaires et aux conventions pré-établies. Il ne peut donc y avoir de solution uniforme ; c'est une question de cas d'espèces.

On voit par exemple que l'Union pour la fonte brute décide de les prendre à son compte ; par contre l'Union des fabriques de porcelaine électro-technique de Berlin-Wilmersdorf s'y refuse.

Une autre solution aurait été possible. Le Reich aurait pu, au cours des sanctions, sur présentation de pièces justificatives, rembourser aux particuliers les droits de douane payés par eux sur la ligne du Rhin. Cela paraissait équitable, l'argent perçu par les Alliés étant versé au crédit de l'Allemagne dans les caisses de la Commission des Réparations.

Mais le Gouvernement allemand s'y refusa, alléguant que cette mesure eut été comme une reconnaissance implicite de la légalité des sanctions.

Avec la levée des sanctions, l'importance de cet inconvénient devenant moins grande, la thèse de la légitimité du remboursement prévalut le 20 février 1922, le Commissaire allemand pour les Territoires Rhénans Occupés écrivait au Président de la Haute Commission :

« Pour pouvoir prendre définitivement position dans la question
« du remboursement aux firmes allemandes des pertes subies par
« suite des sanctions, il est nécessaire qu le Gouvernement du Reich
« connaisse le montant des recettes brutes et des recettes nettes
« faites par les Puissances alliées en raison de la perception des
« impôts de sanctions, etc. . . ., et ce qui, sur ces différentes recet-
« tes, a été inscrit au compte des réparations. Il est particulièrement
« important de savoir à combien se montent :

« 1) les droits d'entrée et de sortie et les taxes perçus à la ligne
« douanière intermédiaire constituée récemment ;

« 2) les droits de sortie perçus en territoires occupés

a) pour l'exportation à l'étranger de marchandises en prove-
« nance de l'Allemagne non-occupée, traversant les terri-
« toires occupés,

b) pour l'exportation, des territoires occupés vers l'Allemagne
« non occupée,

c) pour l'exportation directe du Territoire occupé à l'étranger. »

« 3) les taxes perçues à l'Ausfuhramt d'Ems pendant la durée des
« sanctions économiques. »

« 4) les autres droits et taxes perçus en raison des sanctions. »

Le Haut Commissaire de France fit fort justement remarquer que la Haute Commission n'avait pas à fournir ces renseignements sans une décision unanime des gouvernements alliés. D'autre part, les sanctions ayant été prises en raison des fautes du Gouvernement allemand et de ses refus d'exécuter le Traité de Paix, notamment les clauses de Réparations, il serait vraiment immoral d'encourager de nouvelles mesures ayant pour effet de dédommager des citoyens allemands avant de payer les réparations dues aux sinistrés.

Enfin, s'il est question dans la note du Reichskommissar de dommages d'ailleurs non établis subis par certaines firmes rhénanes, on ne parle pas par contre des larges bénéfices que le régime des sanctions a assurés à d'autres.

D'ailleurs, toute une partie importante de la population rhénane elle-même est hostile à ce remboursement.

Le 14 décembre 1921, à une réunion des partis socialistes à la Tonhalle de Düsseldorf (à l'exclusion du parti communiste) la résolution suivante fut adoptée : « Si l'on est obligé de recon-
« naître que les territoires occupés ont souffert de l'application des
« sanctions économiques, il reste cependant évident que ce ne sont

« certainement pas les industriels qui ont été atteints. Pendant toute
« cette période, l'industrie en général, et plus particulièrement l'in-
« dustrie textile, a fait des affaires excellentes. L'acheteur seul a
« pâti, car le montant des droits de douane fut ajouté au prix des
« marchandises. Dans le coeur du bourgeois, l'indignation patrio-
« tique des premiers jours, feu de paille vite consumé, a cédé pres-
« que aussitôt aux sentiments égoïstes et utilitaires. Si donc aujour-
« d'hui le Reich accordait les indemnités demandées, ce serait en
« définitive le consommateur contribuable qui paierait deux fois. (1)

« Les partis socialistes des territoires occupés jugent sévèrement
« les prétentions éhontées des industriels et les désignent à la répro-
« bation publique. Si le Gouvernement se laissait convaincre et
« accordait les sommes réclamées, cette mesure injuste, en obérant
« les finances du Reich, avancerait l'heure de la ruine économique.
« Il ne peut être fait droit à une demande aussi *antinationale* sous
« aucun prétexte et d'aucune manière.

« Le prolétariat de Düsseldorf et de la région exige que ses délé-
« gués soient entendus à Berlin avant qu'une décision n'intervienne. »

Les grands industriels n'en ont pas moins poursuivi leurs dé-
marches auprès du Gouvernement allemand, à l'initiative de *M. Louis*
Hagen. La question a été portée devant le Reichstag.

Le sentiment général à Düsseldorf est que le Reichstag aurait du
répondre par un refus, puisque, malgré les sanctions, les commer-
çants de la zone intéressée ont réalisé des bénéfices considérables.
Beaucoup n'y voient d'ailleurs qu'une manœuvre de la grande indus-
trie pour créer des embarras au gouvernement allemand.

Quoiqu'il en soit, il ne semble pas que le Reich ait beaucoup
lieu de regretter la fin de non-recevoir opposée à son délégué par la
Haute Commission. Il évite ainsi des complications de politique
intérieure et économise quelques centaines de millions de marks.

(1) Cet argument est rigoureusement conforme à la logique commer-
ciale la plus simple.

XIX.

LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES, SOCIALES. ET POLITIQUES.

Nous avons vu, par l'examen de la situation spéciale des Pays Rhénans quelles étaient les craintes que nourrissait la population à l'égard des sanctions économiques. (1) Nous avons étudié ensuite le mode d'application du nouveau régime douanier. Nous allons essayer de dégager maintenant quelles en ont été les conséquences favorables ou défavorables.

CONSEQUENCES ÉCONOMIQUES.

Il semble évident que l'industrie des Territoires occupés a subi, pendant le cours de l'année 1921, une crise assez sérieuse, mais il n'apparaît pas que la ligne douanière du Rhin en soit un facteur très important. En cela la Rhénanie a subi le sort général de l'industrie allemande à cette époque. Il est probable même que la crise a été adoucie en Pays Rhénans par le protectionisme dont ont bénéficié grâce à la ligne douanière du Rhin certaines industries des Territoires Occupés.

Il n'existe pas de statistique qui permette de comparer de façon précise à des époques identiques la situation économique des pays occupés et de l'Allemagne libre. Nous le regrettons car nous sommes

(1) Ces craintes furent telles qu'à Ludwigshafen, les 9 et 10 mars, des milliers d'autos, de camions, de voitures, encombrèrent les rues conduisant au Rhin. Ces véhicules étaient chargés de marchandises auxquelles on se hâtait de faire passer le fleuve avant l'édification de la frontière douanière que l'on croyait imminente. L'encombrement fut si grand que la police dût prendre des mesures et que la circulation des tramways fut interrompue.

persuadés qu'elles auraient démontré dans leur ensemble que les Pays Rhénans ne perdirent pas grand chose à l'institution de la ligne douanière du Rhin.

La presse allemande s'est étendue avec complaisance sur certaines annulations de commandes, sur des transports précipités de marchandises de part et d'autre du Rhin, sur les transferts de certaines maisons de commerce de la zone occupée à la zone libre et inversement. Evidement ces faits se sont produits mais il importe de ne pas en exagérer l'importance et le nombre. Les transports précipités de marchandises n'ont porté aucun préjudice à l'industrie. Au contraire, ils ont été la cause d'un coup de fouet donné à la production ; c'est ainsi que les fabricants de chaussures de Pirmasens firent brusquement de gros envois vers la rive droite. Le 9 mars, plus de 8000 colis furent expédiés dans les seuls bureaux de poste de cette ville.

Quant aux annulations de commandes et au transfert de firmes, ces inconvénients ne se sont produits que tout à fait exceptionnellement.

La statistique du nombre des licences demandées chaque mois au service de Bad Ems montre que la ligne douanière du Rhin n'eut pas une grande influence sur la situation économique. Cette statistique s'établit ainsi :

Maï	Juin	Juillet	Août	Sept.	Octobre	Novembre
150.000	103.439	69.072	57.358	44.732	23.446	35.309

Si le régime douanier des provinces rhénanes avait été une telle entrave à leur commerce, la suppression de ce régime aurait causé un relèvement immédiat du nombre des demandes de licence, or on voit qu'en septembre le nombre des dérogations demandées s'élève à 44.732 alors qu'en octobre, il n'est plus que de 23.746.

On a prétendu que les marchandises périssables se corrompaient dans les gares en attendant la visite des agents des douanes. Cela est si peu exact que l'écoulement des fruits frais de Rhénanie, marchandise particulièrement périssable, qui a lieu principalement dans le district industriel rhéno-westphalien se fit sans plus de difficultés que les années précédentes.

La presse des Territoires Occupés n'en ouvre pas moins une campagne violente contre la ligne douanière, obéissant en cela à son esprit allemand et non pas rhénan. Nous lisons dans la « Kölnische Zeitung » du 1^{er} juin :

« La difficulté principale provient de l'impossibilité de faire
« l'échange des produits demi-manufacturés avec les pays non-
« occupés. Une autre question grave est celle du grand retard causé
« par l'embouteillage du trafic. Les plus atteintes sont les indus-
« tries chimiques et les manufactures de cigarettes qui sont presque
« paralysées par la concurrence, les métiers qui travaillent le bois, le
« coton, la fabrication des draps et du coton végétal, les produits de
« la résine, les fabrications de parquets, les fabriques de gélatine, ainsi
« qu'une grande manufacture de produits pour la protection des
« plantes. D'autres restrictions de toutes sortes sont imminentes.
« Les commandes ne viennent pas ou même sont retirées. L'opinion
« des industriels est qu'un Krach économique ne peut être évité si la
« ligne douanière est maintenue. »

La « Pfälzische Rundschau » déplore la situation particulière du Palatinat que sa séparation d'avec l'Alsace-Lorraine et la Sarre avait déjà gravement atteinte ; la nouvelle ligne douanière lui porte le dernier coup. D'après ce journal, ce sont les industries du tabac, des allumettes, les brasseries et la culture vinicole qui ont le plus à souffrir. Naturellement, il n'est fourni ni statistiques ni chiffres ; ou quand on en donne, ce sont des évaluations vagues et sans bases contrôlables ; par exemple au 5 juin la « Pfälzische Rundschau » évalue à « *plusieurs* » millions de marks les pertes subies par les viticulteurs.

La « Rheinische Zeitung » s'étend sur la « ruine économique », la « situation désespérée » des Provinces Rhénanes, sur les « conséquences désastreuses » du régime douanier. Elle reconnaît toutefois que dans l'industrie du bois, les ateliers travaillent à plein rendement et que les domestiques sont de plus en plus difficiles à trouver.

La « Bonner Zeitung » déclare que :

« La diminution de la production de certaines fabriques peut être
« évaluée à 30 et 50 %. Une firme qui tire de la zone occupée des
« barres d'acier a dû, après un arrêt passager réduire son activité
« de 60 %. »

« . . . Dans le port de Düsseldorf, le trafic des bateaux mar-

« chands a diminué de moitié. Les ouvriers licenciés ne peuvent « plus trouver à s'occuper, le chômage augmente . . . » (7 juillet 1921). (1)

CONSEQUENCES SOCIALES.

C'est la crise du chômage que la presse exploite avec le plus de bonheur. Elle signale en juin que la succursale du Phönix à Düsseldorf a dû congédier 650 ouvriers, que la fabrique Krupp d'acier fondu à Essen (2) doit chômer une fois par semaine, que l'industrie textile dans la vallée de la Wupper et dans la zone cis-rhénane a dû baisser le temps de travail hebdomadaire à 12 heures et de ce fait le gain des ouvriers est tombé en dessous du minimum indispensable à l'existence, etc. . . .

Monsieur Erkelenz, député démocrate rhénan, déclarait au début de juillet qu'en de nombreuses firmes le déficit de production avait atteint de 30 à 50 %. Son rapport porte sur 90 exploitations employant 50.000 ouvriers.

Dans la région de Cologne, le Regierungspräsident de cette ville fit établir une statistique du chômage en obligeant par une ordonnance de police les ouvriers sans travail ou à travail réduit à se faire inscrire. De plus des questionnaires furent adressés à toute usine comptant plus de 10 ouvriers.

Voici les résultats résumés de cette enquête : Dans 183 établissements des pays occupés on a compté 11.939 ouvriers frappés par la crise. Sur ces 183 établissements 76 attribuent leur manque de débouchés au nouveau régime douanier de la Rhénanie. Sur ces 76, 21 sont situés à Cologne même où le nombre des sans-travail augmente sans cesse.

Cette situation est évidemment fâcheuse, mais elle n'est pas moins fâcheuse que celle de la zone non occupée. Nous donnons des statistiques établies dans la région de Schwelm et Hagen en Westphalie, qui montrent qu'en dehors de la Rhénanie occupée, la crise économique sévit avec la même force.

(1) Il n'est donné aucune preuve à l'appui de toutes ces assertions. Il convient de les accueillir avec le plus grand scepticisme.

(2) Essen est cependant en dehors du cordon douanier.

Mois	Nombre de salariés	Nombre d'heures de travail supprimées	Nombre d'ouvriers touchés par les restrictions de travail	Nombre d'heures supprimées par ouvrier	Pourcentage des ouvriers touchés par les restrictions de travail
Janvier	36.312	265.778	6.351	41,9	18%
Février	36.252	267.436	6.788	39,4	19%
Mars	36.432	269.880	7.126	37,9	20%
Avril	36.520	307.715	7.624	40,3	21%
Mai	36.295	339.311	9.581	35,4	27%
Juin	36.169	398.414	10.027	39,7	28%

Chiffres proportionnels au mois de janvier 1921 :

Mois	Heures de travail supprimées	Nombre d'ouvriers touchés par la suppression des heures travail
Janvier	100	100
Février	101	103
Mars	102	111
Avril	112	114
Mai	128	150
Juin	150	157

On pourra dire que les districts de Hagen et de Schwelm sont voisins de la zone occupée ; il n'en reste pas moins qu'ils sont hors de la ligne douanière du Rhin. D'autre part, la réglementation très large de l'admission et de l'exportation temporaire a permis à toutes les usines de cette région de ne modifier en rien l'ordre de leur activité.

La levée des sanctions n'enraya pas la campagne de presse et elle prit même un tel caractère que le Haut Commissaire de France dut intervenir, en particulier contre la « Trierische Landeszeitung ». Le procédé employé par ce journal est simple. Il consiste à faire état d'un discours du Dr. Wiedmann du 15 avril 1921, prononcé à

l'origine des sanctions pour conclure des effets de celles-ci.

Par ailleurs, il cite des chiffres donnés par le Syndicat de grandes firmes de Cologne, chiffres s'appliquant paraît-il à un certain district qui n'est pas indiqué, et à une période dont la date est inconnue pour affirmer par exemple que la création de la ligne douanière du Rhin a entraîné parmi les ouvriers les licenciements suivants :

Commerce des chaussures en gros	10 %
Fabrication des corps gras	20 %
Fabriques de linoléum et tapis	25 %
Fabriques de tabac et articles électriques	15 %
Cuirs et caoutchouc en-gros	30 %
Manufactures de bonneteries de blanc et de laine . . .	45 %
Fabriques de produits chimiques	50 %
Fabriques de fils de fer et clous	50 %
Fabriques de céramiques et produits des hauts-four- neaux	35 %
Fabriques de meubles	50 %
Fers bruts, métaux et aciers en gros	50 %
Affaires d'expédition	60 %
Huiles et produits chimiques en gros	65 %
Assurances de transports et commerce de vins . . .	25 %
Commerce d'art et des vins en gros	35 %
Usines de presse et de marteaux pilons	50 %

Le même rédacteur cite encore d'autres faits qui tous auraient été constatés au plus tard avant le mois de juillet 1921.

Toutes ces affirmations sont excessives ; et s'il y a eu un trouble sur le marché du travail, le premier coupable en est cette presse qui a excité l'esprit public sur les conséquences imaginaires des sanctions et annoncé à intervalles rapprochés, dès les mois de mai et de juin 1921, la levée prochaine des sanctions, invitant par là même tacitement les industriels et les commerçants à limiter leurs échanges immédiats avec l'Allemagne non occupée.

Certes, la création de la ligne douanière du Rhin a entraîné à l'origine, pendant les premières semaines d'organisation une perturbation inévitable. Mais il est avéré que la modération avec laquelle les tarifs douaniers furent déterminés et appliqués par la Haute Commission sur cette ligne amenèrent, dès le mois de juillet, un état d'équilibre économique très supportable. La Haute Commission n'eut pas à enregistrer de troubles, de chômages anormaux, d'aug-

mentations notables du coût de la vie, et il est incontestable qu'au moment où la ligne douanière du Rhin fut supprimée, la Rhénanie participait à la situation industrielle générale de l'Allemagne, et que la légère entrave qu'elle supportait à l'Est semblait largement compensée par les facilités plus grandes des échanges dont elle bénéficiait avec l'étranger. (1)

CONSÉQUENCES POLITIQUES.

Elles sont inexistantes. La Rhénanie est aussi fidèlement attachée à l'Allemagne, après qu'avant les sanctions.

D'autre part, si les sanctions lui avaient été aussi désastreuses que le Reich le prétendit, cela n'aurait pû que favoriser un rapprochement plus étroit entre la province soit disant « opprimée » et la mère patrie.

(1) La Haute-Commission suivit d'ailleurs, chaque fois que la situation le permit, les avis et fit droit aux demandes qui lui furent adressées par la « Commission économique pour les Territoires occupés », organe allemand dont l'œuvre se manifeste heureusement favorable à la Rhénanie.

XX.

LA LEVÉE DES SANCTIONS DOUANIÈRES.

L'institution des sanctions douanières en mars présentait un intérêt particulier au point de vue français. Elles nous permettaient de réagir contre la surveillance prohibitive sur les importations et exportations de marchandises établie par l'Allemagne au mépris des clauses commerciales du Traité de Versailles.

Lorsque au mois d'août se posa la question de la levée des sanctions économiques, il importait d'établir comme condition le respect ultérieur des articles 264 à 267 du Traité. Nous étudions au chapitre XIV l'organisation du Comité des Experts, chargé de former un organisme destiné à empêcher l'Allemagne de tourner les termes de ses engagements de Versailles.

Cette levée des sanctions aurait pû être plus rapide si l'Allemagne avait souscrit plus tôt aux demandes des Alliés. Mais elle s'occupait de tenter de séparer la France et l'Angleterre et de brouiller leurs politiques. Berlin escomptait des divergences profondes entre les Cabinets de Paris et de Londres. La violente campagne de la presse allemande n'avait pas d'autre but que d'influencer l'opinion britannique en nous accusant de chercher à humilier l'Allemane et à maintenir la line douanière du Rhin afin de poursuivre notre prétendue politique tendant à la séparation de la Rhénanie et des Territoires non occupés du Reich. Cette campagne portait d'autant plus à faux que l'on savait parfaitement à Berlin qu'à la séance du 13 août du Conseil Suprême, ce fut à l'initiative de M. Loucheur, porte parole en la circonstance du gouvernement français, que la suppression des sanctions économiques fut proposée. Bien plus, à propos du maintien des sanctions militaires, le Président du Conseil, M. Briand, déclara à cette époque :

« La France espère que l'heure viendra prochainement de les « lever, si l'Allemagne fait face à ses obligations en matière de ré-
« parations, et si elle facilite le travail de la commission chargée
« de veiller à son désarmement. »

L'Allemagne comptait sur les divergences de vues anglaises et françaises. La « Kölnische Zeitung » du 7 août n'hésite pas à dire que « l'Angleterre est bien trop intéressée au succès financier des sanctions pour ne pas y renoncer entièrement aussitôt qu'elle aura atteint son but principal. »

Quand on vit que la politique anglaise continuait de coïncider dans ses grandes lignes avec la politique française, la presse changea de ton. Faisant allusion au Comité des Experts, la « Bonner Zeitung » écrit le 1^{er} octobre :

« ...la suppression de la frontière douanière n'implique pas
« le retour à l'ancien état de choses. L'importation et l'exportation
« dans les Territoires Occupés ne sont pas laissées à la discussion
« de l'Allemagne. Les représentants de l'Entente y collaborent...
« Le but de la frontière douanière sur le Rhin était aussi de livrer
« les Territoires Occupés à l'importation des marchandises fran-
« çaises. On veut atteindre ce but et l'organiser en accordant dans
« une large mesure des licences d'importation non seulement à des
« firmes françaises mais aussi à des firmes anglaises, car l'Angle-
« terre s'est montrée entièrement favorable à cette modification
« apportée aux sanctions. »

Le Comité des Experts est destiné comme nous l'avons déjà vu à prévenir les discriminations commerciales. Mais ces craintes de discrimination n'étaient pas les seules que la levée des sanctions pouvait provoquer. Il fallait aussi s'attacher à éviter :

1^o que les Allemands n'exercassent des représailles contre les Rhénans ayant commercé avec l'Entente pendant la période des sanctions ;

2^o que le gouvernement du Reich ne prit des mesures pour empêcher les produits entrés en Rhénanie depuis le mois de mars dernier de déferler librement en Allemagne non occupée. La Haute-Commission Interalliée s'est prémunie d'avance contre de telles mesures. L'article 4 de son ordonnance 98 stipule notamment :

« Aucune poursuite ne pourra être engagée contre une personne,
« une maison ou une société, et aucune sanction directe ou in-

« directe judiciaire ou administrative ne pourra être infligée à
« ladite personne, maison ou société, en raison d'un acte accompli
« par elle, si cet acte était licite en vertu des ordonnances visées
« à l'article premier ci-dessus ou des règlements pris en exécution
« de ces ordonnances. »

Et l'article 3 :

« Les marchandises importées dans les territoires occupés, en
« vertu d'une licence de la Haute-Commission, ne pourront être
« soumises à un régime de contingentement ou à la livraison ou
« vente obligatoire à un monopole, à une Centralstelle ou autres
« organismes analogues. »

« Les marchandises visées au présent article ne pourront, sans
« autorisation préalable de la Haute-Commission, être frappées par
« les autorités allemandes d'aucune mesure d'exception. »

Enfin toutes les licences délivrées jusqu'au 1^{er} octobre seront
exécutables dans toutes leurs dispositions. Les marchandises qui
pouvaient être importées en territoires occupés ou exportées de ces
territoires librement ne pourront être soumises que dans trois mois
à l'obligation d'une licence. Quant à celles expédiées par colis
postaux de cinq kilos au plus, elles passeront librement pendant un
mois.

L'article II maintient d'ailleurs provisoirement et jusqu'à solu-
tion à intervenir les prérogatives du sous-comité de Bad-Ems :

« A titre de mesures transitoires, et pour éviter toute pertur-
« bation dans la vie économique des Territoires Occupés, les ser-
« vices d'examen et de délivrance des licences d'importation et
« d'exportation pour les Territoires Occupés seront maintenus
« provisoirement, en ce qui concerne seulement le trafic des mar-
« chandises sur la frontière extérieure des Territoires Occupés, jus-
« qu'au moment où sera prêt à fonctionner l'Organisme Interallié
« prévu par la décision du Conseil Suprême en date du 13 août 1921. »

A l'heure actuelle (1), quoique plusieurs mois se soient écoulés,
la situation est inchangée. Le service de Bad Ems continue de
délivrer des licences d'importation et d'exportation.

Les presses anglaise, française et allemande accueillirent favo-
rablement la levée des sanctions.

(1) Novembre 1922.

Mais, remarquons en passant que, dès les premiers jours d'octobre, l'Allemagne entendant se protéger contre les produits de luxe français les frappe de droits d'entrée augmentés de 100 pour 100 ! Si bien que nos commerçants qui pouvaient, après le 20 octobre exporter un contingent de marchandises prévues par des accords antérieurs durent y renoncer devant les taxes devenues prohibitives.

Le 30 septembre, à minuit, les services actifs cessèrent d'exercer leurs attributions. Les services sédentaires terminèrent le travail en cours et poursuivirent la solution des affaires contentieuses en instance devant les tribunaux.

XXI.

CONCLUSION

Il semble en définitive que, de part et d'autre, l'on ait attaché trop d'importance aux sanctions douanières. Ce qui importe au point de vue économique, c'est moins de multiplier les barrières que de provoquer une amélioration des échanges par un ensemble de mesures inspirées autant par une juste compréhension de notre intérêt que par une politique plus large et plus tolérante. Il n'y a pas de sentiment dans l'économie ; le jour où l'on aura établi assez de points d'intérêt commun entre la France et l'Allemagne, nous serons bien près d'avoir résolu le problème des réparations.

Nous sommes persuadés que notre politique rhénane peut et doit avancer, de beaucoup, cette époque. Il faut surtout que l'Allemagne comprenne enfin, devant l'évidence, que nous n'avons aucune pensée d'annexion et de séparatisme rhénan, que les sanctions n'ont été qu'une mesure de coercition provoquée uniquement par sa volonté de ne pas exécuter le traité de Versailles.

Ceci établi nous sommes amenés à constater en regardant les sanctions douanières avec un recul de 12 mois, qu'elles n'ont servi à rien de plus qu'à amener la satisfaction d'un point de notre amour propre : l'acceptation par l'Allemagne de l'ultimatum de Londres. Les quelques millions de marks-or touchés en 1922 semblent avoir épuisé le fond de ses disponibilités, et nous arrivons en 1923 devant un débiteur si complètement insolvable que nous en serons peut être amenés à devoir participer à son renflouement.

Le résultat des sanctions ramené à sa véritable échelle, il nous reste à constater combien le personnel chargé d'une tâche aussi ingrate s'est montré à la hauteur des multiples difficultés rencontrées.

C'est à juste titre que le Comité Directeur des Douanes a cru devoir signaler à la H. C., le zèle, la science technique et la valeur morale des fonctionnaires alliés mis à sa disposition et qui à tous les échelons se sont dépensés sans compter.

Vu :

L'Assesseur du Doyen

TRUCHY

Vu et lu :

Le Président de Thèse

Edgard ALLIX

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

P. APPEL.

